Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Leszek Garlicki

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 6

Wolters Kluwer

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

POLSKIE PRAWO KONSTYTUCYJNE

Zarys wykładu

Leszek Garlicki

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 6

Wolters Kluwer

WARSZAWA 2019

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Stan prawny na 15 sierpnia 2019 r.

Opracowanie tabel i skorowidza rzeczowego
Marta Derlatka

Wydawca
Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie
Fotoedytor

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na **www.legalnakultura.pl**
Polska Izba Książki

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-960-9
6. wydanie
ISBN PDF-a: 978-83-8187-139-6

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 11

Wykaz powołanych aktów prawnych 15

Od autora 21

Rozdział 1
Ku nowej konstytucji 25
1.1. Konstytucje międzywojenne 26
1.2. Okres Polski Ludowej 27
1.3. Początki III Rzeczypospolitej 30
1.4. Mała Konstytucja 32
1.5. Konstytucja z 2.04.1997 roku 35

Rozdział 2
Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego 40
2.1. Istota pojęcia „konstytucja" 40
2.2. Cechy konstytucji jako ustawy zasadniczej 44
2.3. Obowiązywanie konstytucji 53
2.4. Inne źródła prawa konstytucyjnego 61

Rozdział 3
Zasady ustroju Rzeczypospolitej 66
3.1. Pojęcie „zasady ustroju" 66
3.2. Zasada suwerenności narodu 68
3.3. Zasada niepodległości i suwerenności państwa 71
3.4. Zasada demokratycznego państwa prawnego 74
3.5. Zasada społeczeństwa obywatelskiego 81
3.6. Zasada podziału władz 86
3.7. Zasada społecznej gospodarki rynkowej 94
3.8. Zasada przyrodzonej godności człowieka 97

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 4
Konstytucyjny status jednostki 98
4.1. Prawa człowieka i ich ewolucja 99
4.2. Konstytucja z 1997 r. – zasady przewodnie statusu jednostki 106
4.3. Podmioty praw i wolności 113
4.4. Adresaci praw i wolności 116
4.5. Ograniczenia praw i wolności 119
4.6. System praw i wolności w Konstytucji z 1997 roku 124
4.7. Ochrona praw i wolności 134
4.8. Konstytucyjne obowiązki jednostki 135

Rozdział 5
Źródła prawa 137
5.1. Wprowadzenie 137
5.2. Dualistyczny charakter systemu źródeł prawa 140
5.3. Prawo krajowe – system źródeł powszechnie obowiązującego prawa 146
5.4. Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym 160

Rozdział 6
Wybory i prawo wyborcze 167
6.1. Pojęcia ogólne 167
6.2. Podstawowe zasady prawa wyborczego 171
6.2.1. Zasada powszechności 171
6.2.2. Zasada równości 175
6.2.3. Zasada bezpośredniości 177
6.2.4. Zasada tajności głosowania 178
6.2.5. Zasada proporcjonalności 179
6.3. Organizacja wyborów 183

Rozdział 7
Referendum 197
7.1. Pojęcia ogólne 197
7.2. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa 201
7.3. Szczególne referenda ogólnokrajowe 206
7.4. Referendum lokalne 207

Rozdział 8
Parlament. Struktura, skład i organizacja 210
8.1. Wprowadzenie 210
8.2. Struktura parlamentu: zasada dwuizbowości 215

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

8.3. Struktura parlamentu: Zgromadzenie Narodowe 219
8.4. Kadencja i sposób funkcjonowania 221
8.5. Organizacja wewnętrzna 230
8.6. Status prawny posłów i senatorów 239

Rozdział 9
Parlament. Funkcje 250
9.1. Wprowadzenie 250
9.2. Funkcja ustawodawcza 254
9.3. Funkcja kontrolna 271

Rozdział 10
Prezydent 281
10.1. Pozycja ustrojowa 281
10.2. Wybory Prezydenta i jego mandat 285
10.3. Kontrasygnata i prerogatywy 291
10.4. Kompetencje Prezydenta 294
10.4.1. Relacje z pozostałymi władzami 294
10.4.2. Sprawy stosunków zagranicznych 297
10.4.3. Sprawy obronności i bezpieczeństwa państwa 300
10.4.4. Stanowienie prawa 301
10.4.5. Tradycyjne kompetencje głowy państwa 302

Rozdział 11
Rada Ministrów i administracja rządowa 304
11.1. Wprowadzenie 304
11.2. Powoływanie i odpowiedzialność Rady Ministrów 306
11.3. Skład i organizacja rządu 319
11.4. Zakres działania Rady Ministrów 325
11.5. Prezes Rady Ministrów 329
11.6. Minister 331

Rozdział 12
Samorząd terytorialny 335
12.1. Istota samorządu terytorialnego 335
12.2. Ustrój jednostek samorządu terytorialnego 340
12.3. Zakres działania i zadania jednostek samorządu terytorialnego 342
12.4. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego 346

Rozdział 13
Finanse publiczne, radiofonia i telewizja, kontrola państwowa 349
13.1. Wprowadzenie 349

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

13.2. Finanse publiczne ... 350
13.3. Radiofonia i telewizja ... 355
13.4. Kontrola państwowa ... 362

Rozdział 14
Władza sądownicza. Sądy ... 369
14.1. Wprowadzenie ... 370
14.2. Struktura sądów ... 373
14.3. Krajowa Rada Sądownictwa ... 382
14.4. Sędziowie ... 384
14.5. Konstytucyjne zasady działania sądów ... 389

Rozdział 15
Władza sądownicza. Trybunał Konstytucyjny ... 394
15.1. Wprowadzenie ... 395
15.2. Pozycja ustrojowa i skład Trybunału Konstytucyjnego ... 397
15.3. Funkcje Trybunału Konstytucyjnego ... 403
15.3.1. Kontrola norm ... 403
15.3.2. Skarga konstytucyjna ... 412
15.3.3. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych ... 417
15.3.4. Orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych ... 418

Rozdział 16
Władza sądownicza. Trybunał Stanu ... 422
16.1. Odpowiedzialność konstytucyjna ... 422
16.2. Trybunał Stanu ... 425
16.3. Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej ... 426
16.4. Postępowanie ... 430

Rozdział 17
Rzecznik Praw Obywatelskich ... 434
17.1. Istota instytucji ... 434
17.2. Pozycja ustrojowa Rzecznika ... 436
17.3. Zakres i formy działania Rzecznika ... 438

Rozdział 18
Stany nadzwyczajne ... 445
18.1. Istota instytucji ... 445
18.2. Zasady konstytucyjne ... 449
18.3. Stan wojenny ... 452
18.4. Stan wyjątkowy ... 458
18.5. Stan klęski żywiołowej ... 462

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 19
Polska w Unii Europejskiej 465
19.1. Wprowadzenie 466
19.2. Akcesja Polski do Unii Europejskiej 474
19.3. Parlament a funkcjonowanie Unii Europejskiej 479
19.4. Sądownictwo a prawo europejskie 486

Skorowidz rzeczowy 493

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

WYKAZ SKRÓTÓW

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
EKPCz, Europejska Konwencja Praw Człowieka	–	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
EPS	–	Europejski Przegląd Sądowy
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
k.k.	–	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
Konstytucja	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	–	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
k.p.c.	–	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460)
k.p.k.	–	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.)
KRS	–	Krajowa Rada Sądownictwa
k.w.	–	ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.)
M.P.	–	Monitor Polski
NATO	–	Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organization)
NB	–	numer boczny
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OZ	–	Ośrodek Zamiejscowy
PiP	–	Państwo i Prawo
p.p.s.a.	–	ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
Prz. Leg.	–	Przegląd Legislacyjny
Prz. Sąd.	–	Przegląd Sądowy

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Prz. Sej. – Przegląd Sejmowy
p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.)
p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 52 ze zm.)
RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE 2016 C 202/47)
TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE 2016 C 202/13)
u.NBP – ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 1373 ze zm.)
u.NIK – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.)
u.o.p. – ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1829 ze zm.)
u.o.p.TK – ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072 ze zm.)
u.p.o. – ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 ze zm.)
u.p.p. – ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 580)
u.RM – ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1171)
u.r.o. – ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1444 ze zm.)
u.RPO – ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.)
u.r.t. – ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2019 r. poz. 361 ze zm.)
u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (do 1.01.1999 r.: ustawa o samorządzie terytorialnym) (Dz.U. z 2019 r. poz. 506)
u.s.k.ś. – ustawa z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024)
u.s.k.ż. – ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897)
u.SN – ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r. poz. 825)
u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511)
u.s.s.TK – ustawa z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422)
ustawa lustracyjna – ustawa z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 430 ze zm.)
u.s.w. – ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928)

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

u.s.w.k. – ustawa z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1932)

u.TS – ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2016 r. poz. 2050 ze zm.)

u.w.m. – ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2018 r. poz. 1799)

u.w.UE – ustawa z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 213, poz. 1395)

Uwaga: bez bliższego oznaczenia podano artykuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

WYKAZ POWOŁANYCH AKTÓW PRAWNYCH

1. Ustawy konstytucyjne

Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (tekst pierwotny: Dz.U. poz. 267) (Konstytucja marcowa)

Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (tekst pierwotny: Dz.U. poz. 227) (Konstytucja kwietniowa)

Ustawa konstytucyjna z 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (tekst pierwotny: Dz.U. poz. 71)

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22.07.1952 r. (tekst pierwotny: Dz.U. poz. 232)

Ustawa z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. poz. 101) (nowela kwietniowa)

Ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. poz. 444) (nowela grudniowa)

Ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 336 ze zm.)

Ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. poz. 426 ze zm.) (Mała Konstytucja)

Ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 483 ze zm.)

2. Ustawy i inne akty prawne

Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)

Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)

Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)

Ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 ze zm.)

Ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2016 r. poz. 2050 ze zm.)

Ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)

Ustawa z 6.05.1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. poz. 83 ze zm.)

Ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.)

Ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 713)

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506)

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.)
Ustawa z 16.10.1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 25 ze zm.)
Ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2019 r. poz. 361 ze zm.)
Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489)
Ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2018 r. poz. 1799)
Ustawa z 30.05.1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1972 ze zm.)
Ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1171)
Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.)
Ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 580)
Ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1393 ze zm.)
Ustawa z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1921 ze zm.)
Ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 1373 ze zm.)
Ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.)
Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511)
Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512)
Ustawa z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. poz. 668 ze zm.)
Ustawa z 17.12.1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. z 2014 r. poz. 1510)
Ustawa z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024)
Ustawa z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r. poz. 2120)
Ustawa z 23.09.1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (Dz.U. z 2018 r. poz. 2110)
Ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2017 r. poz. 922 ze zm.)
Ustawa z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. poz. 443 ze zm.)
Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.)
Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
Ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741)
Ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2018 r. poz. 609 ze zm.)
Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 52 ze zm.)
Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897)
Ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2018 r. poz. 2387 ze zm.)
Ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928)
Ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.)
Ustawa z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1932)
Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Ustawa z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. poz. 1955)
Ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 318 ze zm.)
Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.)
Ustawa z 23.01.2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. poz. 219 ze zm.) (uchylona)
Ustawa z 7.07.2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r. poz. 248)
Ustawa z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 430 ze zm.)
Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1401 ze zm.)
Ustawa z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. z 2019 r. poz. 1042)
Ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.)
Ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1829 ze zm.)
Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
Ustawa z 27.08.2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 2078)
Ustawa z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. poz. 1395)
Ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684)
Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 84 ze zm.)
Ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2094 ze zm.)
Ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
Ustawa z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.)
Ustawa z 10.06.2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 796)
Ustawa z 22.06.2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. poz. 929)
Ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072 ze zm.)
Ustawa z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422 ze zm.)
Ustawa z 13.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. poz. 2074)
Ustawa z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2018 r. poz. 2267 ze zm.)
Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r. poz. 825)
Ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.)
Ustawa z 26.01.2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 729 ze zm.)
Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 29.12.2018 r. o przedłużeniu okresu użycia Polskiego Kontyngentu Wojskowego w misji wojskowej UE w południowym rejonie Morza Śródziemnego (M.P. poz. 1291)

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846)

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.)

Uchwała Zgromadzenia Narodowego z 6.12.2000 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 774)

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.)

3. Prawo Unii Europejskiej

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25.03.1957 r., Traktat rzymski

Traktat o Unii Europejskiej, sporządzony dnia 7.02.1992 r. (Dz.Urz. WE 1992 C 224) (Traktat z Maastricht)

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, podpisany dnia 2.10.1997 r., wszedł w życie dnia 1.05.1999 r. (Dz.Urz. WE 1997 C 340/1)

Traktat Konstytucyjny – Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE 2004 C 310/1)

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE 2007 C 306/1) (Traktat z Lizbony)

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE 2016 C 202/13)

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE 2016 C 202/47)

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE 2016 C 202/389)

4. Umowy i inne dokumenty międzynarodowe

Konwencja w sprawie niewolnictwa, podpisana w Genewie dnia 25.09.1926 r. (Dz.U. z 1931 r. poz. 21 ze zm.)

Karta Narodów Zjednoczonych. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, San Francisco, 26.06.1945 r. (Dz.U. z 1947 r. poz. 90 ze zm.)

Konwencja (nr 87) Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjęta w San Francisco dnia 9.07.1948 r. (Dz.U. z 1958 r. poz. 125)

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Paryż, 10.12.1948 r. (http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html)

Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r., Europejska Konwencja Praw Człowieka (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. poz. 167)

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. poz. 169)

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. poz. 439)

Konwencja w sprawie zakazu tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10.12.1984 r. (Dz.U. z 1989 r. poz. 378 ze zm.)

Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. poz. 526 ze zm.)

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o czasowym pobycie członków sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i członków sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec na terytorium drugiego państwa, sporządzona w Warszawie dnia 23.08.2000 r. (Dz.U. z 2002 r. poz. 1750)

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

OD AUTORA

Jest to kolejne wydanie podręcznika, opracowane na tle już ponaddwudziestoletnich doświadczeń obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. Tak jak poprzednie, pisane było przede wszystkim z myślą o studentach uniwersyteckich wydziałów prawa i administracji. W obecnej wersji podręcznik uwzględnia stan prawny na 15.08.2019 r.

Warto przypomnieć, że podręczniki prawa konstytucyjnego ukazywały się w tym dziesięcioleciu w kilku ośrodkach akademickich. Korzystano tam z podręczników: lubelskiego (*Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010), toruńskiego (*Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015), krakowskiego (*Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014), łódzkiego (*Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015) oraz białostockiego (*Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014), a także z autorskich podręczników Bogusława Banaszaka (*Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017), J. Buczkowskiego, Ł. Buczkowskiego i K. Eckhardta (*Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl–Rzeszów 2013) oraz Mirosława Granata (*Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019). Wartościowe informacje porównawczoprawne zawiera praca Bogusława Banaszaka *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych* (Warszawa 2012) oraz (wydane pod red. R.M. Małajnego) *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013.

Obszerna jest już literatura naukowa dotycząca Konstytucji. Z pozycji książkowych można wymienić: *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski (Toruń 1998); *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz (Warszawa 1998); *Konstytucja – wybory – parlament*, red. L. Garlicki (Warszawa 2000); *Pięć lat Konstytucji RP* (Warszawa 2002); *Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt (Warszawa 2003); P. Winczorka *Polska pod rządami Konstytucji z 1997 r.* (Warszawa 2006); *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku. Doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg (Kraków 2006); *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (Rzeszów 2007); *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik (Warszawa 2010); *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, red. M. Zubik (Warszawa 2012);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Wschodniej, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015; *Na straży Państwa Prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016; *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017; *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017, *Państwo i jego instytucje,* red. R. Balicki i M. Jabłoński, Wrocław 2018; *Dwie dekady obowiązywania Konstytucji RP*, red. M. Haczkowska, H. Duszko-Jakimko, Opole 2018 oraz wiele pozycji szczegółowych, wymienianych w kolejnych rozdziałach podręcznika.

Charakter rozbudowanego komentarza ma praca *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz*, red. L. Garlicki (t. I–V, Warszawa 1999, 2001, 2003, 2005 i 2007) – w 2016 i 2017 r. ukazały się dwa tomy drugiego wydania (pod wspólną redakcją L. Garlickiego i M. Zubika), obejmujące art. 1–29 oraz art. 30–86. Bardzo wartościowe są też kolejne opracowania komentarzowe: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP*, red. J. Boć (Wrocław 1998); B. Banaszaka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Warszawa 2012); P. Winczorka, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* (Warszawa 2008), W. Skrzydły, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Kraków 2013), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska (Warszawa 2014), a ostatnio – *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I (art. 1–86), t. II (art. 87–243), Warszawa 2016.

Trzeba także wymienić opracowania: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, W. Grabowska, R. Grabowski (Warszawa 2009); *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt (Warszawa 2016); M. Domagała, J. Podkowik, M. Zubik, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2018.

Osobnego zasygnalizowania wymaga seria „Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP", redagowana przez K. Działochę i A. Preisnera pod auspicjami Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, pomyślana jako pierwsze podsumowanie dorobku stosowania Konstytucji z 1997 r. i obejmująca następujące opracowania: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP* (red. K. Działocha, Warszawa 2005); *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce* (red. A. Szmyt, Warszawa 2005); *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce* (red. W. Skrzydło, Warszawa 2005); *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka* (red. P. Sarnecki, Warszawa 2005); *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji* (red. C. Kosikowski, Warszawa 2005); *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP* (red. S. Wronkowska, Warszawa 2006); *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne* (red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006); *System rządów RP. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa* (red. M. Grzybowski, Warszawa

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

2006); *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce* (red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006); *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa* (red. Z. Jarosz, Warszawa 2006).

Wartościowe są liczne artykuły w czasopismach naukowych, ogólnotematycznych, jak zwłaszcza „Państwo i Prawo" oraz „Przegląd Sądowy", a także wyspecjalizowanych w zagadnieniach konstytucyjnych, jak: „Przegląd Sejmowy", „Przegląd Konstytucyjny", „Przegląd Legislacyjny", „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", „Europejski Przegląd Sądowy", „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego", „Gdańskie Studia Prawnicze". Charakter podsumowujący dorobek polskich konstytucjonalistów ma praca *Nauka prawa konstytucyjnego w Polsce*, red. M. Grzybowski, A. Szmyt (Gdańsk 2008), a ciekawą publikacją historyczną jest praca *Konstytucjonaliści polscy 1918–2011*, red. R. Mojak, P. Sarnecki, A. Szmyt (Warszawa 2012).

Teksty obowiązujących aktów normatywnych są publikowane w różnego rodzaju zbiorach – do najbardziej aktualnych należy zaliczyć: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, z wprowadzeniem M. Derlatki (Warszawa 2017), oraz *Konstytucja RP ze schematami*, opracowanymi przez M. Derlatkę (Warszawa 2018). Dla studiów porównawczych warto sięgnąć do zbioru: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz (Warszawa 2011).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 1

KU NOWEJ KONSTYTUCJI

Literatura: artykuły: W.T. Kuleszy, E. Zwierzchowskiego, J. Czajowskiego i D. Góreckiego poświęcone Konstytucji z 1935 r., Prz. Sej. 2005/2; Ajnenkiel A., *Historia Sejmu polskiego*, t. II, cz. II: *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989; Banaszak B., Granat M., *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, Prz. Sej. 2007/4; Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997*, Warszawa 1999; Chmaj M., Żmigrodzki M. (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Lublin 1998; Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009; Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013; Chruściak R., *Przygotowanie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997; Chruściak R. (red.), *Problemy zmiany konstytucji,* Warszawa 2017; Chruściak R. (red.), *Projekty Konstytucji. 1993–1997*, cz. I i II, Warszawa 1997; Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001; Ciapała J., *Kilka uwag o doktrynalnych uwarunkowaniach aktualnego kryzysu ustrojowo-politycznego w Polsce* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi,* red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018; Działocha K. (red.), *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, Wrocław 1983; Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980; Kallas M. (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2: *1919–1980*, Warszawa 1990; Kallas M. (red.), *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, Warszawa 1992; Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (reprint wydania z 1937 r.); Kruk M., *Przyczynek do rozważań o inspiracjach Konstytucji RP z 1997 r.*, PiP 2001/12; Kruk M. (red.), *„Mała Konstytucja" w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993; Kruk M., Wawrzyniak J. (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011; Laskowska M., *Dostosowanie prawa do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2010; Orłowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000; Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949; Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej: Nauka i instytucje*, Kraków 2006; Sokolewicz W., *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978; Szmyt A., *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Koszalin 1998; Witkowski Z. (red.), *Wejście w życie nowej Konstytucji RP*, Toruń 1998; Zdziennicki B., *Ustawowe łamanie i obchodzenie regulacji konstytucyjnych* [w:] *Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich*, red. G. Borkowski, Warszawa–Toruń 2016; *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać*, red. D. Dudek, Lublin 2017; Zubik M., *Doświadczenia okresu „prowizorium konstytucyjnego" a Konstytucja z 1997 r.*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych" 2009/1, *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Kallasowi*, red. D. Makiłła, M. Wilczek-Karczewska, Warszawa 2018.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Konstytucja z 2.04.1997 r., która stanowi obecnie **podstawowy dokument ustrojowy** naszego kraju, powinna być postrzegana na tle polskiej tradycji konstytucyjnej. Niezależnie bowiem od bieżących kompromisów ideologicznych i politycznych – które w treści tej Konstytucji znalazły odzwierciedlenie – w wielu kwestiach nawiązuje ona (akceptująco lub negująco) do wcześniej ukształtowanych poglądów, praktyk i instytucji.

1.1. Konstytucje międzywojenne

1 Punktem wyjścia dla rozwoju współczesnego polskiego konstytucjonalizmu była **Konstytucja z 17.03.1921 r., zwana popularnie Konstytucją marcową**. Opierała się ona na typowych dla systemów demokratycznych zasadach: suwerenności narodu, podziału władz i zagwarantowania praw obywatelskich. Wprowadzała parlamentarny system rządów, a zasady relacji między legislatywą a egzekutywą kształtowała w nawiązaniu do instytucji III Republiki Francuskiej. Musiało to oznaczać wyraźne zwichnięcie równowagi między władzami, bo model III Republiki – tak jak uformowała go praktyka ustrojowa – charakteryzował się bardzo silną pozycją parlamentu, daleko posuniętą zależnością rządu od Izby Deputowanych (tak we Francji określano wówczas pierwszą izbę parlamentu) i pozostawieniem raczej ceremonialnego miejsca Prezydentowi Republiki. Dla twórców Konstytucji marcowej był to model atrakcyjny, bo wszystkie właściwie partie reprezentowane w Sejmie obawiały się silnej osobowości Józefa Piłsudskiego, którego postrzegano jako najbardziej prawdopodobnego kandydata na urząd Prezydenta.

Konstytucja marcowa nadała parlamentowi strukturę dwuizbową, z tym że Sejm (liczący 444 posłów wybieranych w pięcioprzymiotnikowych wyborach) zyskał wyraźną przewagę nad Senatem (111 senatorów także wybieranych w pięcioprzymiotnikowych wyborach). Rola Senatu ograniczała się do uczestniczenia w procedurze uchwalania ustaw, natomiast Sejm – poza ostatecznym głosem w sprawach ustawodawstwa – dysponował szerokim zakresem uprawnień kontrolnych wobec rządu i mógł – w każdym czasie – wyrazić wotum nieufności zarówno całemu gabinetowi, jak i poszczególnym ministrom. Rozwiązanie parlamentu mogło nastąpić zawsze na mocy uchwały Sejmu, natomiast Prezydent mógł dokonać rozwiązania tylko za zgodą Senatu. Prezydent był wybierany przez Zgromadzenie Narodowe (tzn. Sejm i Senat działające wspólnie), nie ponosił za swoją działalność odpowiedzialności parlamentarnej, natomiast w razie naruszenia Konstytucji lub popełnienia przestępstwa mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Rząd był powoływany przez Prezydenta, ale musiał cieszyć się zaufaniem większości sejmowej, jako że ponosił przed Sejmem odpowiedzialność parlamentarną (polityczną), i to zarówno o solidarnym, jak i indywidualnym charakterze.

Był to więc system o skrajnie parlamentarnym charakterze, a jego prawidłowe funkcjonowanie było uzależnione od istnienia w Sejmie stabilnej większości zdolnej do udzielania poparcia istniejącemu rządowi. Brak takiej większości musiał prowadzić do kryzysu parlamentarnego, bo rząd nie miał możliwości działania bez poparcia Sejmu, a pozycja Prezydenta była zbyt słaba, by mogły funkcjonować tzw. gabinety prezydenckie. W praktyce szybko okazało się, że Sejm nie był zdolny do

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wyłonienia stabilnej większości. Efektem tego były częste upadki gabinetów, trudności w tworzeniu koalicji partyjnych w Sejmie i w uchwalaniu ustaw. W sposób zdecydowanie negatywny rzutowało to na autorytet parlamentu i partii politycznych sterujących jego działaniami. Ułatwiło to Józefowi Piłsudskiemu zdobycie poparcia społecznego do dokonania zamachu stanu i przejęcia władzy w maju 1926 r.

Konstytucyjnym wyrazem tych wydarzeń była **nowela sierpniowa** (z 2.08.1926 r.) wprowadzająca zmiany do Konstytucji marcowej. **Faktyczny mechanizm władzy przesunął się jednak poza schemat założony konstytucyjnie**, gdyż głos decydujący należał do Józefa Piłsudskiego, mimo że odmówił on przyjęcia urzędu Prezydenta. Koniec lat 20. to okres stałego konfliktu Piłsudskiego z parlamentem; nierzadko dochodziło przy tym do działania obok istniejących rozwiązań konstytucyjnych, a nawet do ich wyraźnego naruszania. Dopiero po tzw. wyborach brzeskich (1930) sanacja uzyskała większość w obu izbach i to pozwoliło jej na doprowadzenie do uchwalenia nowej Konstytucji (przy czym też nie w pełni przestrzegano reguł procedury sejmowej). **2**

Konstytucja z 23.04.1935 r. opierała się na zupełnie innych założeniach ideologicznych niż jej poprzedniczka z 1921 r. Wyrażała ona autorytarną formę rządów, choć ujętą w formy nowego porządku konstytucyjnego. Pierwsze miejsce w państwie przyznawała Prezydentowi wybieranemu przez Zgromadzenie Elektorów (których większość była wyłaniana przez Sejm i Senat). Jeżeli jednak ustępujący Prezydent wskazał innego kandydata, to rozstrzygnięcie zapadało w głosowaniu powszechnym. Na wypadek wojny Prezydent mógł mianować swojego następcę – rozwiązanie to pozwoliło na utrzymanie konstytucyjnej ciągłości władzy po 1939 r. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności parlamentarnej ani konstytucyjnej. Powoływał rząd i mógł dokonywać zmian w jego składzie (jednak rząd ponosił także odpowiedzialność polityczną wobec Sejmu). Prezydent mógł w każdym czasie rozwiązać Sejm i Senat, przyznane mu też zostały dość szerokie kompetencje w zakresie stanowienia prawa. O słabości parlamentu przesądził ostatecznie system wyborczy, gdyż ordynacje wyborcze faktycznie pozbawiły opozycję szans na zgłoszenie swoich kandydatów. **3**

Konstytucja kwietniowa była pisana z myślą o silnej prezydenturze i wiązano ją oczywiście z osobą Józefa Piłsudskiego. Przyjęto ją jednak zbyt późno – Marszałek zmarł w maju 1935 r. Zabrakło tym samym osoby zdolnej do wypełnienia nowych zadań konstytucyjnych, a samej Konstytucji dane były tylko cztery lata funkcjonowania w niepodległej Polsce.

1.2. Okres Polski Ludowej

Po II wojnie światowej na ziemiach polskich ukształtował się **nowy system władzy faktycznej**, która – niezależnie od braku legitymacji konstytucyjnej czy politycznej – określiła **nowy porządek ustrojowy**. Po okresie rozwiązań tymczasowych, po uznaniu nowej władzy przez mocarstwa zachodnie i po przeprowadzeniu (wątpliwych co do swej rzetelności) wyborów parlamentarnych w lutym 1947 r. ukonstytuował się Sejm Ustawodawczy, który niemal od razu – 19.02.1947 r. – przyjął tzw. **Małą Konstytucję**. W swej treści **nawiązywała ona do Konstytucji marcowej**, formułując między innymi zasadę podziału władz. Były to nawiązania czysto formalne. **4**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

System parlamentarny nie może bowiem działać bez opozycji, a ta została ostatecznie zlikwidowana już w końcu 1947 r. **W rzeczywistości politycznej postanowienia konstytucyjne stanowiły tylko fasadę** ukrywającą realny system sprawowania władzy, podporządkowany zasadzie kierowniczej roli partii (PPR, a potem PZPR).

Próby – fasadowego choćby – nawiązywania do demokratycznych rozwiązań Konstytucji marcowej zakończyły się na przełomie 1948 i 1949 r. Gdy zaś w początku lat 50. przystąpiono do prac nad nową konstytucją, było już oczywiste, że podstawowym wzorem dla jej twórców ma być radziecka konstytucja z 1936 r., w miarę wiernie kopiowana przez niemal wszystkie państwa regionu.

5 **Konstytucja z 22.07.1952 r.** powstała w najgorszym chyba okresie powojennej historii Polski, określanym potem enigmatycznym pojęciem „okres błędów i wypaczeń". Od razu było oczywiste, że nowa konstytucja nie będzie stosowana w praktyce, a jej sformułowania będą mieć czysto deklaratywny charakter, ukrywający ówczesną rzeczywistość epoki stalinizmu.

Konstytucja z 1952 r. zrywała z koncepcjami Konstytucji marcowej, odrzucając zasadę podziału władz i organizując system centralnych organów państwa wokół tzw. zasady jednolitości (jedności) władzy państwowej. Określała ona Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej i przewidywała jednostronne podporządkowanie Sejmowi pozostałych typów organów państwa, a więc administracji, sądownictwa i prokuratury. Zniesiono urząd Prezydenta, natomiast nowy kształt nadano Radzie Państwa (wybieranej przez Sejm spośród posłów), która z jednej strony przejęła niektóre kompetencje głowy państwa, a z drugiej – zyskała kompetencje zastępcze wobec Sejmu, które pozwalały jej działać samodzielnie w wielu podstawowych sprawach, a zwłaszcza w dziedzinie ustawodawstwa. Rząd był powoływany przez Sejm, który w każdym czasie mógł odwoływać poszczególnych ministrów i powoływać na ich miejsce nowych; podobne uprawnienie przysługiwało też Radzie Państwa w okresie między sesjami Sejmu. Nie istniał Trybunał Konstytucyjny ani Trybunał Stanu, a Sąd Najwyższy miał być powoływany przez Radę Państwa na okres pięciu lat.

Konstytucja proklamowała liczne prawa i wolności obywateli, dając – zgodnie z ówczesną doktryną – wyraźne pierwszeństwo prawom socjalnym i ekonomicznym, a wolności osobiste i polityczne traktując w bardziej skrótowy sposób. Nie sformułowano żadnych instytucjonalnych gwarancji praw i wolności, nie przewidziano także sądowej procedury ochrony przed ich naruszeniami.

Raz jeszcze trzeba podkreślić, że Konstytucja – w założeniu jej twórców – miała być dokumentem o charakterze przede wszystkim politycznym, bardzo słabo natomiast wyrażono jej rolę prawną jako najwyższego aktu obowiązującego prawa. Nie istniały procedury chroniące prawną nadrzędność Konstytucji, sam tekst był napisany językiem lakonicznym, ogólnikowym i wieloznacznym, co pozostawiło daleko idącą swobodę w jego interpretacji.

6 **Praktyka konstytucyjna całkowicie zdeprecjonowała rolę i znaczenie tego dokumentu.** Prawa i wolności jednostki realnie nie istniały, nie było niezawisłych sądów zdolnych do wymuszenia ich przestrzegania przez władze administracyjne. Nie istniała opozycja, a rzeczywisty mechanizm władzy wyrażany był zasadą kierowniczej roli partii i wszechwładzy rządowych resortów gospodar-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

czych. Rola Sejmu została sprowadzona niemal do zera: zbierał się dwukrotnie w roku na kilkudniowe sesje, a resztę jego kompetencji wykonywała „zastępczo" Rada Państwa.

Obraz ten uległ **pewnym przekształceniom po tzw. Październiku**, gdy na przełomie 1956 i 1957 r. kierownictwo PZPR znalazło się w rękach grupy odcinającej się od stalinowskich metod rządzenia. W funkcjonowaniu aparatu państwowego zasadniczemu ograniczeniu uległa rola Rady Państwa, co trochę wzmocniło pozycję Sejmu. Nie miało to większego znaczenia politycznego, ale stabilizowało praktykę funkcjonowania parlamentu, nierzadko nawiązującą do mechanizmów z okresu międzywojennego.

Istotniejszych zmian nie przyniosło także następne dwudziestolecie, bo było to niemożliwe przy utrzymywaniu się modelu rządów opartego na kierowniczej roli jednej partii. Rzeczywistość podejmowania decyzji przesunęła się poza system konstytucyjnych organów państwa, tym bardziej że przyjęła się zasada, iż przywódca PZPR nie łączy tego stanowiska z żadną z kierowniczych funkcji w aparacie państwowym. Utrzymywało to dualizm między rzeczywistym procesem rządzenia a pozorami wynikającymi z konstytucyjnej pozycji premiera czy przewodniczącego Rady Państwa.

Zarazem system rządów PRL ulegał postępującej erozji. **W lutym 1976 r. została dokonana rewizja Konstytucji z 1952 r.**, co traktowano jako pewien program minimum, gdyż jednocześnie zrezygnowano z uchwalania nowej konstytucji, wyłamując się w ten sposób z typowego w skali obozu trendu.

Dopiero **wydarzenia lata 1980 r.** przyniosły **zasadniczą reorientację myślenia konstytucyjnego**. Zgodnie z koncepcją pluralizmu politycznego i roli Konstytucji jako dokumentu, z jednej strony ograniczającego swobodę działania rządzących, a z drugiej strony ustalającego pewne reguły gry między władzą a opozycją, zaczęto formułować wiele nowych idei i postulatów. Nie znalazło to wprawdzie niemal żadnego odzwierciedlenia w przepisach konstytucyjnych (dopiero w marcu 1982 r. – a więc już w stanie wojennym – wprowadzono do Konstytucji przepisy o Trybunale Konstytucyjnym i Trybunale Stanu), ale dość wyraźnie uzmysłowiło, że konstytucjonalizm socjalistyczny wyczerpał już swoje możliwości. 7

Lata 80. trzeba postrzegać jako okres postępującego rozpadu systemu, któremu ani stan wojenny (wprowadzony 13.12.1981 r.), ani później podejmowane próby dialogu z opozycją nie mogły już pomóc. Natomiast niespodziewanemu **rozwojowi uległ system instytucjonalnych gwarancji konstytucyjności i legalności**: od 1980 r. istniał już **Naczelny Sąd Administracyjny**, w 1985 r. utworzono ostatecznie **Trybunał Konstytucyjny**, a w 1987 r. – urząd **Rzecznika Praw Obywatelskich**. Zaczęło to nadawać nowe znaczenie prawnej roli Konstytucji.

Zasadniczy cios systemowi zadała jednak pogarszająca się sytuacja gospodarcza i rosnąca aktywność (nielegalnej jeszcze) **„Solidarności"** wspieranej przez grupy opozycyjnych intelektualistów. Doprowadziło to ostatecznie wiosną 1989 r. do **Okrągłego Stołu** – rozmów, które miały wypracować pewien *modus vivendi* między władzą a opozycją. W aspekcie politycznym rozmowy te przyniosły **trzy zasadnicze ustalenia**.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Po pierwsze, postanowiono **przywrócić „Solidarność" do legalnego istnienia** nie tylko w charakterze związku zawodowego, lecz także ruchu politycznego.

Po drugie, postanowiono **przeprowadzić przyspieszone wybory (przy tej okazji przywrócono też dwuizbowość parlamentu)**, które miały dać „Solidarności" szansę zdobycia większości w Senacie i zapewnić jej ograniczoną reprezentację w Sejmie. Prawo wyborcze nadawało w pełni demokratyczny charakter wyborom do Senatu, natomiast z góry przewidywało podział mandatów w Sejmie (65% dla dotychczasowego układu politycznego i 35% dla „Solidarności" – dlatego ten Sejm określano mianem „Sejm kontraktowy").

Po trzecie, postanowiono **dokonać zmian w Konstytucji z 1952 r.**, obejmujących między innymi ponowne pojawienie się **urzędu Prezydenta**, i to o bardzo poważnych kompetencjach.

Koncepcja utrzymania rządów za cenę ustępstw na rzecz opozycji nie powiodła się. Wybory parlamentarne z czerwca 1989 r. przyniosły porażkę dawnego układu politycznego, a większość czołowych polityków PZPR znalazła się poza Sejmem. Nowy parlament dokonał wprawdzie – zgodnie z wiosennymi ustaleniami – wyboru gen. Wojciecha Jaruzelskiego na stanowisko Prezydenta, ale już po sześciu tygodniach **powstał rząd Tadeusza Mazowieckiego, co oznaczało otwarcie nowej epoki w dziejach Polski**.

1.3. Początki III Rzeczypospolitej

8 Konstytucyjnym wyrazem porozumienia Okrągłego Stołu była **nowela kwietniowa** (z 7.04.1989 r.), odzwierciedlająca kompromis zawarty przez polityków. Jej rozwiązania **nie układały się jednak w logiczny schemat** mający na celu wprowadzenie nowego, demokratycznego systemu rządów, lecz stanowiły wypadkową sprzecznych dążeń i oczekiwań obu stron. O ile na płaszczyźnie politycznej strona społeczna uzyskała istotne koncesje (wybory i udział w nich „Solidarności"), o tyle w płaszczyźnie konstytucyjnej musiała za to zapłacić. Na tym tle należy postrzegać utworzenie urzędu Prezydenta i wyposażenie go w liczne kompetencje pozwalające na ograniczenie roli parlamentu.

Nowela kwietniowa znacznie osłabiła pozycję Sejmu. Powrócono do dwuizbowej struktury parlamentu, tj. powołano do życia Senat, który składał się ze 100 senatorów i którego kompetencje ograniczały się niemal wyłącznie do udziału w ustawodawstwie.

Sejm i Senat – działające jako Zgromadzenie Narodowe – dokonywały wyboru Prezydenta na sześcioletnią kadencję, a także mogły postawić go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Prezydent nie ponosił natomiast odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, gdyż nie istniała możliwość jego odwołania przez parlament przed upływem kadencji.

Prezydent otrzymał liczne kompetencje, m.in. w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Przyznano mu także znaczące środki oddziaływania na parlament, wśród których najważniejszymi było weto ustawodawcze oraz możliwość rozwiązania parlamentu.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Tak jak poprzednio, rząd i poszczególni ministrowie byli powoływani przez Sejm, ale Prezydent uzyskał wyłączne prawo przedstawiania kandydata na premiera. Sejm mógł w każdym czasie odwołać zarówno całą Radę Ministrów, jak i jej poszczególnych członków, została więc zachowana zasada politycznej odpowiedzialności rządu przed Sejmem.

Nowela kwietniowa wprowadziła system rządów stanowiący szczególne przemieszanie dawnej koncepcji jednolitości władzy państwowej z elementami prezydencjalizmu (w niektórych sformułowaniach nowela kwietniowa przypominała nieco francuską konstytucję V Republiki z 1958 r.). Powiązanie noweli z dawnym tekstem Konstytucji z 1952 r. musiało doprowadzić do wewnętrznych sprzeczności. W wielu fragmentach nowe rozwiązania można było ocenić jako antyparlamentarne, a nawet – potencjalnie – antydemokratyczne, gdyż Prezydentowi powierzono poważne kompetencje ujęte w tak nieprecyzyjny sposób, że pozwalało mu to na ich wykorzystanie w każdym właściwie kierunku. Takie było jednak założenie autorów noweli kwietniowej, którzy postrzegali prezydenturę jako ostatnią gwarancję zachowania istniejącego systemu władzy i pragnęli pozostawić Prezydentowi możliwość przekreślenia ustaleń Okrągłego Stołu.

Praktyka konstytucyjna poszła w zupełnie innym kierunku. Prezydentem został wprawdzie gen. Wojciech Jaruzelski, ale nie podejmował on prób wykorzystywania swoich szerokich kompetencji. **Dość szybko doprowadziło to do parlamentaryzacji systemu**: ośrodkiem podejmowania decyzji politycznych stał się rząd działający w porozumieniu z klubami większości parlamentarnej, a rola Prezydenta ograniczyła się do skromnych tylko rozmiarów. Model faktyczny istotnie rozminął się więc z modelem zakładanym przez twórców noweli kwietniowej. **9**

Już jesienią 1989 r. **oczywista stała się potrzeba uchwalenia nowej konstytucji**. Obie izby parlamentu powołały specjalne komisje mające przygotować projekt; jednocześnie zdawano sobie sprawę z tego, że pewne zmiany muszą być dokonane natychmiast, bez czekania na zakończenie prac nad pełną formą konstytucji. Dało to początek dwutorowości prac konstytucyjnych: z jednej strony – przygotowywano nową konstytucję (a miało to zabrać ponad siedem lat), z drugiej – dokonywano cząstkowych zmian w konstytucji obowiązującej.

Najważniejszą zmianą była tzw. **nowela grudniowa** (z 29.12.1989 r.), która **całkowicie przeredagowała rozdział 1 Konstytucji**, usuwając z niego zasady kierowniczej roli partii oraz przyjaźni ze Związkiem Radzieckim, a zapisując nowe podstawowe zasady ustroju politycznego. Znaczenie wiodące przypadało nowemu art. 1, określającemu Polskę jako „demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej". Dawne przepisy konstytucyjne zyskały w ten sposób nowe podstawy aksjologiczne, co szybko znalazło stosowne rozwinięcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i innych organów sądowych.

W marcu 1990 r. dokonano kolejnej nowelizacji Konstytucji, wprowadzając nowe postanowienia o ustroju władzy lokalnej i reaktywując system samorządu terytorialnego.

Rozwój sytuacji politycznej stworzył latem 1990 r. okoliczności, w których gen. Wojciech Jaruzelski zadeklarował gotowość ustąpienia z urzędu Prezydenta. Nowela konstytucyjna **10**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

z 27.09.1990 r. wprowadziła tryb powoływania Prezydenta w głosowaniu powszechnym i skróciła kadencję Prezydenta do pięciu lat. **W grudniu 1990 r. na urząd Prezydenta został wybrany Lech Wałęsa.**

Jesienią 1991 r. Sejm kontraktowy podjął uchwałę o samorozwiązaniu. Wybory przyniosły parlamentowi legitymację demokratyczną, ale doprowadziły do bardzo silnego rozbicia Sejmu, przez co nie było możliwe ukształtowanie stabilnej większości popierającej rząd. Wyraźnie zaczęły się ujawniać luki i wady obowiązujących uregulowań konstytucyjnych, co przekonało polityków do podjęcia szerszej reformy obowiązującej Konstytucji.

Prace nad nową konstytucją toczyły się w parlamencie od 1989 r., ale nie udało się uchwalić nowej konstytucji w dniu 3.05.1991 r., jak to pierwotnie zamierzano. Po wyborach 1991 r. postanowiono prace konstytucyjne uporządkować, czego efektem była **ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**. Powierzyła ona uchwalenie nowej konstytucji Zgromadzeniu Narodowemu (złożonemu z Sejmu i Senatu), co miało zapobiec sporom między izbami; projekt miała wypracować Komisja Konstytucyjna złożona z 46 posłów i 10 senatorów, a konstytucja uchwalona przez Zgromadzenie wymagała jeszcze potwierdzenia w referendum. Jak wiadomo, sfinalizowało się to dopiero w 1997 r.

Przewlekanie się prac nad nową konstytucją doprowadziło do pojawienia się idei uchwalenia aktu tymczasowo regulującego kwestie wymagające najpilniejszego uporządkowania, a więc stosunki między parlamentem, Prezydentem a rządem. Ostatecznie stała się nim tzw. Mała Konstytucja.

1.4. Mała Konstytucja

11 § **Ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r.** o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym była w założeniu aktem tymczasowym i niepełnym. W wielu kwestiach utrzymywała obowiązywanie dawnych przepisów konstytucyjnych.

12 **Relacje między legislatywą a egzekutywą** podporządkowano zasadzie podziału władz (art. 1 Małej Konstytucji), tym samym **oderwano się od zasady jednolitości władzy państwowej**, a Sejm utracił swoją dawną pozycję najwyższego organu władzy państwowej.

Pozostawiono zasadę dwuizbowości parlamentu, przy czym koncepcja i pozycja Senatu nie uległy zmianom. Nadal Sejm pozostawał izbą znacznie silniejszą, ponieważ obok funkcji ustawodawczej sprawował kontrolę nad działalnością rządu, uczestniczył w jego powoływaniu i mógł egzekwować jego odpowiedzialność, a także powoływał wiele innych organów państwa. Kompetencje Senatu ograniczały się niemal wyłącznie do udziału w ustawodawstwie.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Najwięcej trudności sprawiało twórcom Małej Konstytucji określenie **pozycji i kompetencji Prezydenta**. **13**

Zachowany został **model kompromisowy – pozbawiony wewnętrznej spójności**. Utrzymano zasadę wyboru Prezydenta przez naród (co jest rozwiązaniem typowym dla systemu prezydenckiego); Prezydent zachował też szczególną pozycję w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz stosunków zagranicznych.

Prezydent utrzymał dotychczasowe uprawnienia w procesie ustawodawczym, zwłaszcza – przed podpisaniem ustawy – możliwość złożenia weta wobec ustawy przyjętej przez parlament lub też skierowania tej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jej zgodności z Konstytucją. Zachował także prawo rozwiązania Sejmu (co oznaczało jednoczesne rozwiązanie Senatu), ale tylko w sytuacjach, w których parlament nie był w stanie realizować swych zadań konstytucyjnych (uchwalanie budżetu, tworzenie rządu). Tym samym Sejm, w którym istniała stabilna – nawet wroga Prezydentowi – większość, nie mógł zostać rozwiązany. Był to przejaw tzw. racjonalizacji stosunków między naczelnymi organami państwa (zob. NB 63).

Prezydent brał aktywny udział w powoływaniu rządu, natomiast nie dysponował niemal żadnymi kompetencjami wobec rządu już istniejącego.

Prezydent ponosił tylko odpowiedzialność konstytucyjną: w razie naruszenia Konstytucji lub ustawy mógł zostać przez Zgromadzenie Narodowe – większością dwóch trzecich głosów – postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, który mógł orzec o pozbawieniu go urzędu. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności parlamentarnej (nie mógł zostać odwołany ze stanowiska przez parlament z powodów politycznych), natomiast Mała Konstytucja urealniła instytucję kontrasygnaty, wprowadzając jej generalny wymóg dla ważności wszystkich aktów prawnych Prezydenta (art. 46) i określając wyjątki od tego wymogu (art. 47). Ponieważ udzielenie kontrasygnaty należało do premiera lub odpowiedniego ministra, zyskiwali oni możliwość kontrolowania decyzji Prezydenta, zwłaszcza że za udzielenie kontrasygnaty premier lub minister mógł być pociągnięty do odpowiedzialności parlamentarnej.

Rząd (Rada Ministrów) został określony jako organ prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną oraz kierujący całością administracji rządowej. **W ramach władzy wykonawczej domniemanie kompetencji działało więc na rzecz rządu, a nie Prezydenta.** **14**

Proces tworzenia rządu miał charakter bardzo skomplikowany i obejmował kolejne stadia, z których każde następne było traktowane jako rezerwowe wobec poprzedniego. Stanowiło to – z jednej strony – próbę stworzenia kompromisu między Prezydentem a Sejmem (większością parlamentarną), a z drugiej – wyraz racjonaliza-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

cji systemu, dającej Prezydentowi większe możliwości działania (z rozwiązaniem parlamentu włącznie), gdy w Sejmie zabraknie większości zdolnej do poparcia nowego gabinetu.

Znacząca była rola Prezydenta, gdy chciano dokonać zmiany w składzie urzędującego gabinetu. Powołanie lub odwołanie ministra należało bowiem do Prezydenta, z tym że mógł on działać tylko na wniosek premiera. Sejm nie brał udziału w podejmowaniu tych decyzji, jeżeli jednak wyraził ministrowi wotum nieufności, to Prezydent musiał takiego ministra odwołać.

Rada Ministrów i jej poszczególni członkowie ponosili odpowiedzialność polityczną wobec Sejmu – izba mogła im wyrazić (bezwzględną większością głosów) wotum nieufności, co oznaczało obowiązek podania się do dymisji. O ile jednak wyrażenie wotum nieufności pojedynczemu ministrowi zawsze skutkowało jego odejściem, o tyle w odniesieniu do Rady Ministrów obowiązek przyjęcia jej dymisji przez Prezydenta pojawiał się tylko w wypadku uchwalenia przez Sejm tzw. konstruktywnego wotum nieufności, to znaczy jednoczesnego wyrażenia wotum nieufności urzędującemu gabinetowi i wyboru nowego premiera. Jeżeli natomiast Sejm wyraził Radzie Ministrów tzw. zwykłe (niekonstruktywne) wotum nieufności, to znaczy nie połączył tego wotum nieufności z wyborem nowego premiera, to Prezydentowi pozostawał wybór między przyjęciem dymisji rządu a rozwiązaniem Sejmu.

15 **Mała Konstytucja zerwała z antyparlamentarnymi rozwiązaniami noweli kwietniowej**, umieszczając urząd Prezydenta w wyraźniejszych ramach konstytucyjnych. Przyjęła też wiele uregulowań typowych dla modelu parlamentarnego (przede wszystkim odpowiedzialność rządu wobec parlamentu i udział parlamentu w tworzeniu rządu), stawiając **Sejm na pierwszym miejscu w systemie podziału władzy**. **Warunkiem było jednak istnienie w Sejmie silnej i stabilnej większości** – wówczas mógł on narzucać swe stanowisko zarówno Senatowi, jak i Prezydentowi oraz utworzyć rząd odpowiadający jego preferencjom. Gdy zaś takiej większości zabrakło, rola Sejmu ulegała ograniczeniu na rzecz pozostałych organów, a rząd stawał się w większej mierze zależny od Prezydenta. Był to więc system tzw. **parlamentaryzmu zracjonalizowanego**, przypominający w niektórych fragmentach rozwiązania Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r.

16 W początkowym okresie **obowiązywania Małej Konstytucji nie brakowało konfliktów między Prezydentem, rządem i Sejmem**. Mała Konstytucja zaczęła obowiązywać podczas działalności słabego i rozbitego wewnętrznie Sejmu, jaki ukształtował się po wyborach z 1991 r. Nie może więc dziwić, że już w maju 1993 r. Sejm wyraził rządowi (niekonstruktywne) wotum nieufności – czego efektem było rozwiązanie Sejmu, a nowe wybory (wrzesień 1993 r.), przyniosły jasny układ sił w Sejmie, wyrażający się powstaniem koalicji SLD-PSL. Wydawało się to zmieniać sytuację Prezydenta, gdyż powstała stabilna większość sejmowa, preferowana na tle zracjonalizowanego parlamentaryzmu.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W praktyce okazało się to jednak bardziej skomplikowane i problem silnej prezydentury pozostawał nierozwiązany aż do wygrania wyborów prezydenckich przez Aleksandra Kwaśniewskiego w końcu 1995 r. Nowy Prezydent nie widział potrzeby wchodzenia w konflikty z sejmową większością SLD-PSL. Ostateczna postać prezydentury zaczęła się kształtować po wyborach parlamentarnych we wrześniu 1997 r., więc już pod rządem nowej konstytucji.

1.5. Konstytucja z 2.04.1997 roku

Przez cały okres kadencji 1993–1997 toczyły się, choć w bardzo różnym tempie, **prace nad przygotowaniem nowej konstytucji**, tak jak przewidywała to ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r. Pierwszym ich etapem było **zgłaszanie projektów przez podmioty uprawnione**. 17

Ostatecznie do Zgromadzenia Narodowego wpłynęło **siedem projektów konstytucji**.

We wrześniu 1994 r. w Zgromadzeniu Narodowym odbyło się **pierwsze czytanie tych projektów**, następnie wszystkie projekty trafiły do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (przypomnijmy, że składała się ona z 46 posłów i 10 senatorów) w celu przygotowania jednolitego projektu. W styczniu 1997 r. Komisja przyjęła projekt nowej konstytucji. Takie dość powolne tempo działania Komisji wynikało z różnego rodzaju sporów i kontrowersji, które blokowały wypracowanie wspólnego stanowiska.

Najwięcej dyskusji wzbudziły trzy kwestie: określenie pozycji Prezydenta i jego roli w systemie podziału władz, określenie pozycji Kościoła i kompleks regulacji dotyczących wolności sumienia i wyznania, a także określenie zakresu tzw. praw socjalnych.

Wszystkie te dyskusje merytoryczne były związane także z ogólnym stanem stosunków między ugrupowaniami parlamentarnymi i taktyką polityczną poszczególnych klubów i organizacji politycznych. Zasługą nurtu umiarkowanego było zbudowanie na przełomie 1996 i 1997 r. porozumienia czterech ugrupowań parlamentarnych (PSL, SLD, UP i UW), co pozwoliło na uzyskanie większości dwóch trzecich zarówno w Komisji Konstytucyjnej, jak i w Zgromadzeniu Narodowym. Stało się jednak oczywiste, że tak skonstruowana koalicja konstytucyjna będzie silnie zwalczana przez opozycję pozaparlamentarną.

Stanowisko tej opozycji nie miało formalnego znaczenia dla głosowań w Zgromadzeniu Narodowym. Dnia 22.03.1997 r. Zgromadzenie uchwaliło parlamentarny tekst konstytucji. Następnie swoje poprawki zgłosił Prezydent, a **Zgromadzenie rozpatrzyło je i przyjęło ostateczny tekst konstytucji w dniu 2.04.1997 r.**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Pozostało **zatwierdzenie konstytucji przez naród**. Referendum konstytucyjne wyznaczono na 25.05.1997 r. Kampania referendalna – wiązana z nadchodzącą już kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu – miała bardzo ostry charakter, bo opozycja pozaparlamentarna nawoływała do głosowania „nie" i odrzucenia konstytucji. Nie przekonało to jednak wyborców i przy skromnej frekwencji (42,86% uprawnionych) konstytucja została zaakceptowana, choć skąpą większością głosujących (6 398 641 głosów „za", wobec 5 570 493 głosów „przeciw").

§ Ważność referendum została ostatecznie stwierdzona przez Sąd Najwyższy 15.07.1997 r. Dnia 16 lipca Konstytucja została ogłoszona w Dzienniku Ustaw (poz. 483) i – stosownie do jej art. 243 – weszła w życie po upływie trzech miesięcy od jej ogłoszenia, tj. **17.10.1997 r.**

18 **Konstytucja z 1997 r. obowiązuje już ponad 20 lat.** Politycznym tłem jej funkcjonowania było – w płaszczyźnie międzynarodowej – dokończenie procesu integracji Polski ze strukturami świata zachodniego: w 1999 r. Polska znalazła się w NATO, a w 2004 r. – w Unii Europejskiej. W polityce wewnętrznej, po uchwaleniu Konstytucji, **sześciokrotnie odbyły się wybory parlamentarne**.

We wrześniu 1997 r. zwyciężyły w nich partie centroprawicy, co doprowadziło do utworzenia koalicyjnego rządu AWS-UW, na którego czele stanął Jerzy Buzek (AWS). Wczesnym latem 2000 r. koalicja uległa rozpadowi, ale gabinet Buzka (funkcjonując jako rząd mniejszościowy) dotrwał do końca czteroletniej kadencji parlamentu.

We wrześniu 2001 r. wybory przyniosły sukces partiom lewicy, co doprowadziło do utworzenia koalicyjnego rządu SLD-PSL, na którego czele stanął Leszek Miller (SLD). Wiosną 2003 r. koalicja uległa rozpadowi, gabinet Millera funkcjonował jeszcze ponad rok jako rząd mniejszościowy, a w czerwcu 2004 r. został zastąpiony (też mniejszościowym) rządem Marka Belki (SLD).

We wrześniu 2005 r. wybory przyniosły zwycięstwo prawicy: najpierw powstał mniejszościowy rząd PiS, kierowany przez Kazimierza Marcinkiewicza, a wiosną 2006 r. przekształcił się on w gabinet koalicyjny (PiS, Samoobrona i LPR), którego kierownictwo objął w lipcu Jarosław Kaczyński. Funkcjonowanie koalicji nie było wolne od konfliktów; ostatecznie rozpadła się ona w sierpniu 2007 r., co doprowadziło do samorozwiązania parlamentu.

W październiku 2007 r. odbyły się wybory parlamentarne. W ich wyniku ukształtowała się koalicja PO-PSL, a na czele rządu stanął Donald Tusk i jego gabinetowi udało się – po kolejnych wyborach, wygranych w październiku 2011 r. – kontynuować działalność przez niemal dwie kadencje parlamentarne. Wybór Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej doprowadził do zmiany na stanowisku premiera, które objęła (we wrześniu 2014 r.) Ewa Kopacz.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W październiku 2015 r. wybory przyniosły zdecydowane zwycięstwo partii PiS, której – po raz pierwszy w historii wyborów po 1989 r. – udało się uzyskać samodzielną większość zarówno w Sejmie, jak i w Senacie. Powstał gabinet jednopartyjny, a funkcję premiera objęła Beata Szydło, którą – w grudniu 2017 r. – zastąpił Mateusz Morawiecki.

Przez pierwsze osiem lat obowiązywania Konstytucji **urząd Prezydenta** sprawował Aleksander Kwaśniewski (ponownie wybrany na ten urząd w 2000 r.). Początkowo (1997–2001) musiał on współdziałać z centroprawicową większością parlamentarną i rządem AWS (określa się to – zaczerpniętym z francuskiego słownika politycznego – mianem kohabitacji), od 2001 r. zarysowała się tożsamość polityczna Prezydenta, większości parlamentarnej i rządu, ale stopniowo położył jej kres proces politycznej dezintegracji SLD. W wyborach 2005 r. zwyciężył Lech Kaczyński, co stworzyło (zwłaszcza od lipca 2006 r.) sytuację daleko posuniętej tożsamości politycznej z rządem i większością parlamentarną. Przegrana PiS w wyborach parlamentarnych 2007 r. oznaczała powrót do kohabitacji, której kształt w latach 2007–2010 pozostawiał jednak wiele do życzenia. Śmierć Lecha Kaczyńskiego w kwietniu 2010 r. spowodowała konieczność przeprowadzenia wcześniejszych wyborów prezydenckich, w których zwyciężył Bronisław Komorowski (PO). W wyniku kolejnych wyborów (w maju 2015 r.) na stanowisko Prezydenta został wybrany Andrzej Duda (PiS), a po sukcesie PiS w wyborach parlamentarnych (październik 2015 r.) znowu pojawiła się polityczna tożsamość legislatywy i egzekutywy.

Polityczny krajobraz Polski cechowały więc **cykliczne zmiany większości rządzącej**. **Pięciokrotnie** pod rządem Konstytucji dokonała się zasadnicza zmiana politycznego układu sił.

Zmiany polityczne przebiegały **w ramach obowiązującej Konstytucji, której tekst zachował stabilność**. Tylko dwa razy, jesienią 2006 r. i wiosną 2009 r., dokonano zmian ustawy zasadniczej, a dotyczyły one dostosowania polskich zasad ekstradycyjnych do wymagań Unii Europejskiej (art. 55) oraz pozbawienia biernego prawa wyborczego osób skazanych (art. 99 ust. 3).

Zawsze wybory parlamentarne prowadziły do wyłonienia partii oczywiście zwycięskiej (AWS w 1997 r., SLD w 2001 r., PiS w 2005 r. i w 2015 r., PO w 2007 i 2011 r.), nigdy jednak, przed 2015 r., partii tej nie udało się uzyskać bezwzględnej większości w Sejmie i utworzyć własnego rządu opartego na większości parlamentarnej. Rządy jednopartyjne występowały tylko przejściowo, zawsze miały charakter mniejszościowy, były więc słabe i zdane na budowanie przypadkowych sojuszy.

Obraz ten uległ radykalnej zmianie po wyborach 2015 r., gdy jednej partii udało się uzyskać samodzielną kontrolę polityczną nad obiema izbami parlamentu, rządem oraz urzędem Prezydenta, a także niemal wszystkimi pozostałymi organami i instytu-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

cjami centralnymi. Doprowadziło to do zachwiania dotychczasowych mechanizmów sprawowania władzy. W szczególności doszło do:

1) faktycznej koncentracji procesu podejmowania decyzji w rękach przywódcy partii rządzącej, co doprowadziło do osłabienia pozycji konstytucyjnych piastunów władzy wykonawczej, zarówno Prezydenta, jak i premiera;
2) zaniku elementów pluralizmu w składzie i funkcjonowaniu organów legislatywy i egzekutywy oraz nadaniu relacjom większości rządzącej i opozycji charakteru konfrontacyjnego, a nie kooperacyjnego;
3) zakłócenia niezależności władzy sądowniczej, w pierwszej kolejności Trybunału Konstytucyjnego, a potem pozostałych segmentów władzy sądowniczej, znajdującego wyraz zwłaszcza w głębokich zmianach personalnych, dążeniu do politycznej absorpcji sądownictwa oraz rozbudowie kompetencji władzy wykonawczej;
4) poddania procesowi politycznej absorpcji tych innych instytucji i organów konstytucyjnych, które miały pozostawać niezależne (odseparowane) od aktualnego obozu rządzącego (publiczna radiofonia i telewizja, służba cywilna, kierownictwo Sił Zbrojnych, aparat wyborczy);
5) ujawnienia się postaw nihilizmu konstytucyjnego, wyrażającego się w tzw. „ustawodawczych zmianach ustrojowych", a więc w nasilających się przypadkach pomijania i naruszania konstytucji w ustawodawstwie parlamentarnym, odmowy publikowania i wykonywania orzeczeń sądowych niekorzystnych politycznie dla obozu rządzącego oraz w innych aktach i decyzjach podejmowanych w ramach władzy wykonawczej.

Stworzyło to **sytuację kryzysu konstytucyjnego**, powoli wymykającą się z ram, jakie zakładali twórcy Konstytucji i jakie zostały uformowane w pierwszych 18 latach jej obowiązywania.

Ogólnie stwierdzić należy, że Konstytucja z 1997 r. okazała się zdolna do wprowadzenia Polski do Europy XXI w. Nie okazała się natomiast dostateczną zaporą przeciwko faktycznej zmianie systemu sprawowania władzy, kształtującej się od końca 2015 r. Świadczyć to może o brakach w obowiązującej konstytucji, ale żaden tekst prawny nie wytrzyma frontalnej konfrontacji ze zdecydowanymi działaniami grup sprawujących władzę.

Podnoszone są, z różnych stron sceny politycznej (zwłaszcza ze strony Prezydenta RP), propozycje dokonania zasadniczej zmiany konstytucji lub zastąpienia jej przez zupełnie nowy akt. Wszelkie takie decyzje wymagają jednak dojrzałej refleksji politycznej i prawniczej, bo zmiany konstytucyjne nie powinny dokonywać się w sytuacji ostrej konfrontacji politycznej i bez uzyskania, minimalnego choćby, konsensusu z ugrupowaniami aktualnej opozycji. Dla funkcjonowania państwa prawa nie ma bowiem gorszego niebezpieczeństwa niż instrumentalne zmiany prawa, stosownie do chwilowych potrzeb obozu rządzącego.

Znacznie bardziej aktualna jest natomiast **potrzeba skrupulatnego przestrzegania obowiązujących postanowień konstytucyjnych w funkcjonowaniu organów**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz w procesie oddziaływania czynnika politycznego na te organy. Niedopuszczalne są zwłaszcza postawy nihilizmu konstytucyjnego, traktujące Konstytucję jako przeszkodę w realizacji reform i tolerujące ignorowanie jej postanowień lub nadawanie im zdeformowanej interpretacji.

Konstytucja jest samoistną wartością, wyrazem stabilności demokratycznej tradycji państwa i z tego powodu musi być szanowana i przestrzegana przez wszystkich aktorów politycznego procesu rządzenia, nawet gdy nie odpowiada ich doraźnym interesom.

Tabela 1. Wyniki wyborów do Sejmu*

Ugrupowanie	Ważnie oddane głosy (w %)	Liczba mandatów
	2005	
Prawo i Sprawiedliwość	26,99	155
Platforma Obywatelska RP	24,14	133
Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	11,41	56
Sojusz Lewicy Demokratycznej	11,31	55
Liga Polskich Rodzin	7,97	34
Polskie Stronnictwo Ludowe	6,96	25
Mniejszość Niemiecka	0,29	2
	2007	
Platforma Obywatelska RP	41,51	209
Prawo i Sprawiedliwość	32,11	166
Koalicyjny Komitet Lewica i Demokraci	13,15	53
Polskie Stronnictwo Ludowe	8,91	31
Mniejszość Niemiecka	0,20	1
	2011	
Platforma Obywatelska RP	39,18	207
Prawo i Sprawiedliwość	29,89	157
Ruch Palikota	10,02	40
Polskie Stronnictwo Ludowe	8,36	28
Sojusz Lewicy Demokratycznej	8,24	27
Mniejszość Niemiecka	0,19	1
	2015	
Prawo i Sprawiedliwość	37,58	235
Platforma Obywatelska RP	24,09	138
Kukiz 15	8,81	42
Nowoczesna Ryszarda Petru	7,60	28
PSL	5,13	16

* **Stan na początek kadencji.**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 2

KONSTYTUCJA I INNE ŹRÓDŁA PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

Literatura: Bożyk S., *Konstytucja*, Białystok 1999; Chmielarz A., *Funkcja prawna konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2011; Działocha K. (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005; Garlicki L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987; Garlicki L., *Niekonstytucyjność. Formy, skutki i procedury*, PiP 2016/9; Garlicki L., *O powołaniu naszych czasów do uchwalania konstytucji*, PiP 2017/9; Garlicki L., *Konstytucyjność zmiany konstytucji* [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, red. D. Dudek, Lublin 2017; Granat M., *Tożsamość konstytucji* [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, red. D. Dudek, Lublin 2017; Grabowska S., Grabowski R. (red.), *Zasady zmiany Konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008; J. Jaskiernia, *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018; *Konstytucja jak najwyższe prawo Rzeczypospolitej,* RPEiS 2018/1; Laskowska M., Sokolewicz W., *Procedura zmiany Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Studia Prawnicze" 2002/2; Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967; Stawecki T., Winczorek J. (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014; Strzępek K.A., *Znaczenie prawne Wstępu do Konstytucji RP*, Warszawa 2013; Trzciński J. (red.), *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, Warszawa 1997; Trzciński J., *Uchwalenie i nowelizacja Konstytucji RP*, Prz. Sej. 1994/1; Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003; Wronkowska S., *O swoistości wykładni konstytucji,* „Przegląd Konstytucyjny" 2018/1; Wyrzykowski M. (red.), *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, Warszawa 1998; Ziembiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993; Zubik M., *O „grzechach społecznych" przeciwko ustawie zasadniczej*, PiP 2018/1.

Zob. też serię artykułów o zmianie konstytucji (P. Chybalski, M. Kruk, K. Kubuj, M. Laskowska, D. Lis-Staranowicz, J. Wawrzyniak) opublikowaną w PiP 2018/12.

2.1. Istota pojęcia „konstytucja"

Pierwotne znaczenie pojęcia **„konstytucja"** (łac. *constitutio*) odnosi się do urządzenia, układu, organizacji, natury i bywa używane do określenia np. stanu czyjegoś organizmu.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W polskiej tradycji prawnej termin ten stosowano do ogólnego określenia uchwał Sejmu (i stąd, dla odróżnienia od zwykłej uchwały sejmowej, akt z 3.05.1791 r. – dzisiaj zwany Konstytucją 3 Maja – nazwano wówczas bardziej uroczystym mianem „ustawa rządowa”). Już jednak od XVIII w. na świecie zaczęto używać pojęcia **„konstytucja” w znaczeniu aktu określającego podstawy ustrojowe państwa**, i w tym znaczeniu słowo to funkcjonuje dzisiaj w większości języków naszego kręgu kulturowego.

Pierwsze konstytucje powstawały jako **element ograniczenia władzy monarszej** – spisanie zasad organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego miało uniemożliwić powrót do absolutyzmu i zapewnić pewną równowagę między władzami. Od początku przypisywano więc konstytucji nie tylko walor organizacyjny (konstytucja jako opis ustroju władz państwowych i zasad ich funkcjonowania), lecz także gwarancyjny (konstytucja jako wyznaczenie granic, poza które władze te nie mogą wykraczać). Nawiązywano w ten sposób do **koncepcji umowy społecznej, traktując konstytucję jako pisany wyraz tej umowy**. Było też jasne, że konstytucja regulować ma ustrój władz państwowych, co do innych natomiast materii zarysowywały się niejasności. Przede wszystkim spierano się o to, czy konstytucja ma także regulować prawa i wolności obywateli (relacje jednostka–władza państwowa). Silne w tym okresie wpływy koncepcji prawa naturalnego sugerowały, że prawa i wolności przynależą do ponadpozytywnego systemu normatywnego, a normowanie ich w konstytucji (akcie prawa stanowionego) może deprecjonować ich rangę i znaczenie. Tym kierowali się twórcy amerykańskiej konstytucji z 1787 r., którzy niemal całkowicie pominęli prawa i wolności w jej oryginalnym tekście. Jednakże już kilka lat później uchwalono w Stanach Zjednoczonych Deklarację Praw stanowiącą zespół poprawek uzupełniających konstytucję i dotyczących praw i wolności jednostki. Także we Francji Deklaracja praw człowieka i obywatela z 1789 r. do dziś pozostała podstawowym dokumentem traktującym o tych zagadnieniach, a kolejne konstytucje koncentrowały się na zagadnieniach ustrojowych państwa.

Stopniowo przewagę zyskiwało przekonanie, że prawa i wolności stanowią integralny element konstytucji – było to logiczne, jeśli chciało się akcentować znaczenie konstytucji jako aktu wyznaczającego granice działania państwa i jego organów. Ukształtowało się też przekonanie, że każde państwo demokratyczne powinno mieć konstytucję (zasada konstytucjonalizmu). Zasada ta oznacza jednak nie tylko konieczność istnienia konstytucji, lecz także obecność mechanizmów zapewniających jej przestrzeganie i bezpośrednie stosowanie.

Współczesny konstytucjonalizm zna wiele **rodzajów konstytucji** i tylko przy- **20**
kładowo należy wskazać podziały najważniejsze.

A. Pierwszy z nich to podział na **konstytucje pisane** (a więc ujęte w formę aktu lub aktów normatywnych) i **konstytucje niepisane** (a więc oparte na prawie zwyczajowym, konwenansach konstytucyjnych i precedensach sądowych). Konstytucja pisana jest zjawiskiem typowym – tylko w Wielkiej Brytanii (i przez pewien czas w Izraelu) nie ma konstytucji pisanej, ale jest to wynikiem specyfiki brytyjskiej i nie stanowi wzoru dla innych państw.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

B. Konstytucje można podzielić także na **konstytucje sztywne** i **konstytucje elastyczne**. Kryterium stanowi moc prawna konstytucji w stosunku do ustaw zwykłych: konstytucja sztywna to taka, która ma wyższą moc prawną od ustaw zwykłych (w konsekwencji ustawy te nie mogą zmieniać konstytucji i muszą być z nią zgodne – wokół tej zasady powstało tzw. sądownictwo konstytucyjne); konstytucja elastyczna to taka, którą zmienia się w takim samym trybie jak ustawy (w konsekwencji nie jest ona chroniona przed ingerencją ustawodawcy, a samo wyodrębnienie konstytucji opiera się na kryterium materialnym – treści regulacji, a nie formalnym – mocy prawnej regulacji). Konstytucja sztywna jest zjawiskiem typowym, konstytucje elastyczne należą do rzadkości (oczywiście Wielka Brytania, Włochy przed I wojną światową).

C. Trzecie kryterium dzieli konstytucje na **jednolite i złożone**. Te pierwsze ujmują całą materię konstytucyjną w jednym akcie (co jest współcześnie zjawiskiem typowym), te drugie składają się z kilku aktów, z których każdy reguluje pewien wycinek materii konstytucyjnej. Przykładu konstytucji złożonej dostarczała tzw. III Republika Francuska (1875–1940), opierająca organizację aparatu państwowego na kilku wycinkowych ustawach konstytucyjnych; widoczne jest to również w niektórych państwach nordyckich (Szwecja, Finlandia do 1999 r.), a także w Izraelu, Kanadzie czy Czechach. Również Polska w latach 1992–1997 (gdy obok Małej Konstytucji obowiązywały utrzymane w mocy dawniejsze przepisy konstytucyjne oraz ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji) miała konstytucję złożoną, co jednak było pomyślane jako prowizorium i rodziło liczne trudności w praktyce.

D. Kolejne kryterium odnosi się do historii i rozróżnia poszczególne **generacje konstytucji**. W przypadku **konstytucji do dziś obowiązujących najstarsza jest konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r.**, niewiele ustępuje jej konstytucja Norwegii z 1814 r. i konstytucja Belgii z 1831 r.; nie można też zapominać o francuskiej Deklaracji praw człowieka i obywatela (1789), którą traktuje się dziś jako element obowiązującej konstytucji. Przez cały XIX w. konstytucje pojawiały się i znikały w Europie Zachodniej i na kontynencie amerykańskim. Do najbardziej istotnych należy zaliczyć zespół ustaw konstytucyjnych z 1875 r. dających podstawy ustrojowe III Republiki Francuskiej i obowiązujących do 1940 r., konstytucję Rzeszy Niemieckiej z 1871 r., konstytucję Szwajcarii z 1874 r. (zastąpioną nową konstytucją dopiero w 1999 r.) oraz konstytucję Japonii z 1889 r.

Kolejna generacja konstytucji powstała po I wojnie światowej – należy tu wymienić zwłaszcza konstytucje: Niemiec (tzw. konstytucja weimarska z 1919 r.), Austrii (1920), Czechosłowacji (1920); w tym nurcie znajdowała się także polska Konstytucja marcowa z 1921 r. W Rosji radzieckiej zaczęło się kształtować zjawisko określone potem mianem „konstytucjonalizm socjalistyczny" (konstytucje z lat 1918 i 1924 oraz tzw. konstytucja stalinowska z 1936 r., a potem konstytucje innych państw bloku wschodniego, m.in. polska konstytucja z 1952 r.). Dokumenty tej proweniencji nie charakteryzowały się wprawdzie rzeczywistym obowiązywaniem i pełniły przede

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wszystkim funkcje polityczne, ale nie pozostały bez wpływu na treść rozwiązań przyjmowanych na Zachodzie, zwłaszcza w kwestii podejmowania w konstytucjach tzw. praw socjalnych.

Okres po II wojnie światowej przyniósł kolejne fale tworzenia konstytucji. Najpierw objęły one państwa, które wojnę przegrały: Japonię (1946), Włochy (1947), Niemcy (Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 r.), albo które zaczęły się wyzwalać z systemu kolonialnego (jako pierwsze – Indie, 1949).

We Francji w 1946 r. powstała konstytucja IV Republiki, którą w 1958 r. zastąpiła konstytucja V Republiki, pisana z myślą o gen. Charles'u de Gaulle'u. Konstytucje powojenne były tworzone ze świadomością porażki konstytucjonalizmu przedwojennego, stąd wielkie znaczenie przypisywano doskonaleniu mechanizmów rządów parlamentarnych (tzw. racjonalizacja), stworzeniu instytucjonalnych gwarancji ochrony konstytucji (zwłaszcza sądownictwo konstytucyjne), a także – a może nawet przede wszystkim – pełniejszemu zapisaniu praw i wolności jednostki oraz procedur ich ochrony. W tej ostatniej dziedzinie zaczęły się też rozwijać regulacje prawa międzynarodowego – dla Europy szczególne znaczenie miała Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.

Te doświadczenia stały się punktem wyjścia dla **tworzenia konstytucji w państwach później wychodzących z systemu totalitarnego**: Grecji (1975), Portugalii (1976), Hiszpanii (1978), a poczynając od 1989 r. – w tzw. nowych demokracjach czy systemach postkomunistycznych: w Chorwacji, na Litwie, w Bułgarii, Rumunii, Macedonii, Słowenii (1991), Estonii, Słowacji, Czechach (1992), Rosji (1993), na Białorusi (1994), Ukrainie (1996), w Polsce (1997), Albanii (1998) oraz – choć dopiero w 2011 r. i w szczególnym kontekście politycznym – na Węgrzech. Natomiast Łotwa przywróciła moc konstytucji z 1922 r., wprowadzając w niej liczne uzupełnienia. Poza Europą należy wspomnieć zwłaszcza konstytucje Republiki Południowej Afryki (1996) oraz Brazylii (1988). Proces uchwalania nowych konstytucji zaznacza się też w krajach o stabilnym systemie demokratycznym, m.in. w Szwecji (1974), Szwajcarii (1999) i Finlandii (1999).

E. Nakreślona ewolucja pozwala na dokonanie **jeszcze jednego podziału konstytucji**, a mianowicie odróżnienia **konstytucji stabilnej** (zwłaszcza Stany Zjednoczone, gdzie konstytucja obowiązuje już ponad 200 lat) od **konstytucji zmiennej** (zwłaszcza Francja, gdzie w tym samym czasie obowiązywało 13 kolejnych aktów konstytucyjnych). Stabilność konstytucji nie jest konieczną przesłanką demokratyzmu systemu (na co wskazuje przykład Francji), ale ma znaczenie dla kształtowania się autorytetu tego aktu i powstawania mitu konstytucji jako tworu ponadczasowego i nietykalnego dla aktualnego ustawodawcy. Nie można jednak zapominać, że niektóre, formalnie najstarsze, konstytucje poddawane były wielokrotnym rewizjom i nowelizacjom (Belgia, Norwegia). Odmiennie rozwijały się zaś Stany Zjednoczone (uchwalono tam tylko 27 poprawek do konstytucji, z tego 11 jeszcze w XVIII w.), gdzie proces adaptacji

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

konstytucji do zmieniającej się rzeczywistości jest dokonywany przez orzecznictwo sądowe, zwłaszcza orzecznictwo federalnego Sądu Najwyższego.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że **stabilność konstytucji** odnosi się do ciągłości istnienia i funkcjonowania przyjętego niegdyś aktu konstytucyjnego. **Nie oznacza to jednak petryfikacji oryginalnego tekstu i znaczenia norm konstytucyjnych.** Każda konstytucja jest aktem dynamicznym, tzn. podlega stałej ewolucji, tak by reagować na zmiany społecznego i politycznego kontekstu swego obowiązywania oraz aby dostarczać odpowiedzi na nowe problemy i wyzwania. Dynamika ta przybiera różne formy: jej najpełniejszym wyrazem jest modyfikacja tekstu konstytucji w drodze kolejnych „poprawek" konstytucyjnych (może jednak wtedy wyłonić się pytanie o zgodność takiej poprawki z całością obowiązującej konstytucji). Często jednak ewolucja znaczenia norm konstytucyjnych dokonuje się w ramach formalnie niezmienionego tekstu – przez zmiany sposobu rozumienia i stosowania poszczególnych jej przepisów. Wówczas ewolucja przebiega w ramach „praktyki konstytucyjnej", a jej najdoskonalszym wyrazem jest orzecznictwo sądów rozstrzygających sprawy konstytucyjne (zob. NB 34 i 38).

21 ! Dzisiaj, po ponad 200 latach rozwoju nowożytnego konstytucjonalizmu i na tle blisko tysiąca uchwalonych w tym czasie konstytucji, można powiedzieć, że **konstytucja jest to**:

- akt prawa pisanego o najwyższej mocy prawnej w systemie prawnym danego państwa,
- akt określający podstawowe zasady ustroju państwa, regulujący ustrój naczelnych organów (władz) państwa, zakres ich kompetencji i wzajemne relacje (a w państwach złożonych, federacjach także zakres kompetencji i relacje wzajemne między federacją a jej składnikami – stanami, krajami, republikami, kantonami) oraz formułujący podstawowe prawa, wolności i obowiązki jednostki,
- akt uchwalany i zmieniany w szczególnej procedurze, trudniejszej niż procedura uchwalania czy zmieniania ustaw zwykłych.

Konstytucja pełni rozmaite funkcje, które się ze sobą łączą i przeplatają w praktyce jej funkcjonowania. Nie zapominając o politycznej, ideologicznej czy symbolicznej funkcji konstytucji i podkreślając fakt, że współczesną konstytucję powinno się traktować jako **zobiektywizowany wyraz pewnego systemu wartości** – podstawowych dla funkcjonowania całego państwa i społeczeństwa – należy się skoncentrować na funkcji prawnej konstytucji. W tej perspektywie konstytucję należy – za Stefanem Rozmarynem – określić mianem „ustawa zasadnicza państwa".

2.2. Cechy konstytucji jako ustawy zasadniczej

22 ! **Konstytucja jest ustawą**, bo uchwalana jest przez parlament jako najwyższego ustawodawcę. **Do konstytucji odnoszą się więc wszystkie ogólne cechy usta-**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wy – jest ona aktem normatywnym (formułującym normy prawne) i powszechnie obowiązującym. Konstytucji przysługują też jednak pewne cechy specyficzne, które odróżniają ją od ustaw zwykłych i pozwalają na określenie jej jako **ustawy zasadniczej państwa**. Cechami tymi są: **szczególna treść, szczególna forma oraz szczególna moc prawna konstytucji**.

Szczególna treść konstytucji polega na zakresie (szerokości) regulowanych przez nią materii i na sposobie (głębokości, szczegółowości) regulowania tych materii. 23

Zakres materii regulowanych konstytucją ma charakter uniwersalny w tym sensie, że współczesna konstytucja reguluje całokształt kwestii ustrojowych państwa. Jak już wspomniałem, oznacza to zbudowanie treści konstytucji wokół trzech podstawowych zagadnień:

1) określenia ogólnych zasad ustroju państwowego;
2) określenia ustroju naczelnych organów (władz) państwa, zakresu ich kompetencji i relacji wzajemnych;
3) określenia podstawowych praw, wolności i obowiązków jednostki.

W państwach złożonych (federacje, konfederacje) konstytucja określa też relacje pionowe między władzą centralną a podmiotami lokalnymi typu republika, stan czy kanton; w państwach unitarnych (jak Polska) ustrój władz lokalnych jest też normowany konstytucyjnie, ale w niewielkim zakresie.

Nie ma więc (a w każdym razie nie powinno być) żadnej istotnej kwestii ustrojowej, która pozostawałaby nieuregulowana konstytucyjnie. Natomiast ocena tego, jakie kwestie należy uznać za istotne, ma zawsze charakter polityczny i wynika z konkretnych warunków tworzenia konstytucji, doświadczeń przeszłości i nadziei na przyszłość. Wiele postanowień polskiej Konstytucji z 1997 r. powstało np. w celu potwierdzenia bądź wykluczenia praktyk i interpretacji, jakie rysowały się na tle stosowania Małej Konstytucji. Zarazem konstytucjonalizm współczesny przynosi pewne standardy, których nie można pominąć przy tworzeniu poszczególnych konstytucji. Dotyczy to przede wszystkim ujęcia praw jednostki, bo prawa osobiste i polityczne muszą być (w Europie) zapisane w kształcie uwzględniającym wymagania narzucone przez Europejską Konwencję o ochronie praw człowieka z 1950 r., a w odniesieniu do państw Unii Europejskiej – także wymagania wynikające z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (zob. NB 75).

Owa **triada tematyczna (zasady ustroju, aparat centralny, sytuacja jednostki)** występuje chyba we wszystkich współczesnych konstytucjach; sposób (głębokość) ich uregulowania jest jednak różny w poszczególnych państwach. Panuje powszechna zgoda co do tego, że konstytucja powinna normować tylko zagadnienia o charakterze podstawowym, ale kryteria określenia owej podstawowości zawsze będą mieć

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

charakter polityczny i determinowane będą specyfiką danego państwa. Obok zatem konstytucji lakonicznych, np. Stanów Zjednoczonych (1787) czy Francji (1958), można wskazać konstytucje, które nie tylko obejmują swym zakresem więcej zagadnień i instytucji (szerokość normowania), lecz także regulują je w bardziej wyczerpujący i szczegółowy sposób (głębokość normowania). Polska Konstytucja z 2.04.1997 r. zalicza się niewątpliwie do tej drugiej grupy – w ogóle tzw. konstytucje postkomunistyczne wykazują zwykle tendencje do rozwlekłości.

§ Konstytucja z 2.04.1997 r. składa się ze wstępu (określanego także mianem preambuły) oraz 243 artykułów ujętych w 13 rozdziałów. Najobszerniejsze są rozdziały poświęcone zasadom ustroju państwa („Rzeczpospolita", art. 1–29) oraz wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela (art. 30–86). Rozdział III (art. 87–94) dotyczy źródeł prawa i jest pierwszym tego typu ujęciem w historii polskiego konstytucjonalizmu. Kolejne rozdziały dotyczą poszczególnych organów i urządzeń konstytucyjnych państwa: Sejmu i Senatu (art. 95–125, w których unormowana jest również instytucja referendum), Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 126–145), Rady Ministrów i administracji rządowej (art. 146–162), samorządu terytorialnego (art. 163–172), sądów i trybunałów (art. 173–201), organów kontroli państwowej i ochrony prawa – Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 202–215). Rozdziały X i XI dotyczą szczególnych dziedzin życia państwowego – finansów publicznych (art. 216–227) oraz stanów nadzwyczajnych (art. 228–234). Rozdział XII (art. 235) określa procedurę zmiany Konstytucji. Rozdział XIII (art. 236–243) zawiera przepisy przejściowe i końcowe, określające porządek wchodzenia Konstytucji w życie.

Konstytucja zachowała, jak dotąd, swe pierwotne brzmienie, bo poddano ją dotychczas tylko dwóm zmianom (art. 55 i art. 99), pozbawionym zasadniczego znaczenia. Nie udało się natomiast wprowadzić do Konstytucji zmian pełniej regulujących obecność Polski w Unii Europejskiej.

24 ! Szczególna forma konstytucji polega między innymi na jej szczególnej nazwie – tylko ten akt określany jest mianem „konstytucja". Sprawą najważniejszą jest jednak specyfika trybu powstawania konstytucji i trybu jej zmiany.

Nowe konstytucje powstają zazwyczaj w **szczególnym trybie, w sposób istotnie odróżniający się od trybu powstawania ustaw zwykłych**. Tryb ten bywa niekiedy przedmiotem odrębnej regulacji konstytucyjnej i wtedy procedura uchwalania nowej konstytucji jest świadomie odróżniona od procedury dokonywania zmian w konstytucji obowiązującej.

Najczęściej konstytucja jest przygotowywana w ramach parlamentu – historyczne już tylko znaczenie ma procedura oktrojowania konstytucji, tzn. nadania jej jednostronną decyzją władcy.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Projekt konstytucji jest często przygotowywany przez specjalne ciało polityczne pozostające poza systemem komisji parlamentarnych – może to być nadzwyczajna komisja konstytucyjna złożona z parlamentarzystów (jak w Polsce), może to być też gremium polityków i ekspertów powołanych spoza parlamentu.

Uchwalenie konstytucji przez parlament wymaga zwykle uzyskania szczególnej większości i szczególnego kworum. Te wymagania są na ogół podobne do stawianych procedurze zmiany konstytucji. Niekiedy konstytucja uchwalona już przez parlament musi zostać poddana pod referendum w celu jej ostatecznego zatwierdzenia. W taki sposób powstała polska Konstytucja z 1997 r.

Konstytucja z 1997 r. określa tryb swej zmiany, ale nie zawiera przepisów dotyczących trybu uchwalania kolejnej konstytucji, która miałaby ją zastąpić. Należy przyjąć, że konieczne byłoby najpierw albo uchwalenie odrębnej ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania nowej konstytucji, albo odpowiednie uzupełnienie obecnego tekstu konstytucyjnego.

25

Szczególny tryb zmiany konstytucji jest jedną z podstawowych przesłanek jej sztywności – procedura jej zmiany jest odrębna (trudniejsza) od procedury uchwalania (zmiany) ustaw zwykłych. Tym samym zmiana konstytucji nie może być dokonana w drodze ustawy zwykłej – zawsze konieczne jest uchwalenie ustawy o zmianie konstytucji, często zwanej ustawą konstytucyjną. Odrębność proceduralna zmian konstytucji wyraża się współcześnie w:

1) ustanowieniu szczególnych wymogów większości i kworum, a czasem także w ustanowieniu udziału innych podmiotów w uchwalaniu poprawki konstytucyjnej;
2) ustanowieniu kilku – konkurencyjnych lub wykluczających się – procedur zmiany konstytucji;
3) ustanowieniu zakazu zmiany konstytucji w pewnych sytuacjach bądź okresach.

Ad 1. **Konstytucja sztywna może być zmieniona tylko szczególną ustawą uchwaloną kwalifikowaną większością głosów** – jest to przesłanka *sine qua non* odróżnienia ustaw konstytucyjnych od ustaw zwykłych. W większości państw współczesnych jest to przesłanka wystarczająca, a więc zmiana konstytucji pozostaje w gestii parlamentu, o ile uda się w nim zbudować odpowiednią większość. Tytułem przykładu wymienić można: RFN (większość dwóch trzecich w Bundestagu i Bundesracie – art. 79 ust. 2), Francję (większość trzech piątych w parlamencie zwołanym w charakterze kongresu – ale nie jest to jedyny tryb zmiany), Włochy (większość dwóch trzecich głosów w obu izbach – w takim wypadku nie przeprowadza się referendum konstytucyjnego), Portugalię (większość dwóch trzecich w Zgromadzeniu Republiki), a w przypadku tzw. nowych demokracji – Węgry (większość dwóch trzecich), Bułgarię (większość trzech czwartych), Czechy (większość trzech piątych w obu izbach). Występować tu również mogą dodatkowe utrudnienia proceduralne,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

z których najdalej idącym jest konieczność potwierdzenia zmiany konstytucji przez następny parlament (Szwecja i Grecja), z czym może się też wiązać obligatoryjne rozwiązanie parlamentu (Belgia, Dania).

W niektórych krajach, zwłaszcza o federalnym charakterze, wymagane jest **współdziałanie parlamentu centralnego z parlamentami lokalnymi**. W Stanach Zjednoczonych poprawka konstytucyjna musi być przyjęta przez kongres większością dwóch trzecich w każdej z izb, a następnie zaakceptowana przez trzy czwarte stanów; w Kanadzie konieczna jest zgoda legislatur z dwóch trzecich stanów skupiających przynajmniej 50% ludności (niektóre postanowienia mogą być jednak zmieniane w innej procedurze).

Najdalej idącym rozwiązaniem jest powiązanie zmiany konstytucji z **instytucją referendum**. Jego przeprowadzenie jest czasem koniecznym elementem tej procedury (Szwajcaria, Irlandia, Rumunia; we Francji referendum jest obligatoryjne, chyba że parlament uchwali zmianę konstytucji większością trzech piątych głosów), niekiedy obowiązek przeprowadzenia referendum występuje tylko w odniesieniu do zmian całościowych (Austria) lub zmian postanowień najważniejszych (Litwa), czasem tylko w sytuacji, gdy zażąda tego określona grupa deputowanych lub wyborców (Włochy).

Ad 2. **Niektóre konstytucje ustanawiają kilka procedur swojej zmiany.** Procedury te mogą mieć charakter rozłączny, w zależności od sytuacji. Najbardziej typowe jest odróżnienie zmiany konstytucji (rozumianej jako wprowadzenie pojedynczych poprawek do tekstu i dokonywanej wyłącznie przez parlament) od rewizji konstytucji (rozumianej jako zmiana o charakterze całościowym).

Rewizja konstytucji może wymagać potwierdzenia w referendum (Austria, Litwa) lub przez specjalnie w tym celu wybraną konstytuantę (Bułgaria); niektóre konstytucje zakładają też, że co pewien czas powinno się dokonywać ich rewizji, i wprowadzają w tym celu odrębną (łatwiejszą) procedurę (Portugalia, a kiedyś polska Konstytucja marcowa).

Ad 3. W wielu krajach **niedopuszczalna jest zmiana konstytucji w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego lub wojennego** (Portugalia, Hiszpania, RFN, Polska) bądź w razie obiektywnie istniejącego zagrożenia państwa czy innych sytuacji szczególnych (Belgia, Francja).

Przedstawione wymagania i ograniczenia mają **charakter proceduralny**, bo wskazują tryb, w jakim należy dokonywać zmian w konstytucji. Niektóre konstytucje ustanawiają dodatkowo **ograniczenia materialne**, tzn. wskazują, że pewne ich postanowienia (zasady) w ogóle nie mogą podlegać zmianie, chyba że dojdzie do uchwalenia zupełnie nowej konstytucji. Mówi się wtedy o **„postanowieniach niezmienialnych"**, a wewnątrz konstytucji pojawia się hierarchia, różnicująca stabil-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ność poszczególnych ich postanowień. Pojawia się też wówczas możliwość uchwalenia **„niekonstytucyjnej" poprawki do konstytucji**, a spory powstające na tym tle są przedmiotem rozstrzygnięć sądowych. W Europie „niezmienialność" tradycyjnie odnoszono do republikańskiej formy państwa (Francja, Włochy), ale współcześnie obejmuje się nią też inne podstawowe zasady ustrojowe, czego znakomitymi przykładami są art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r. oraz art. 288 konstytucji Portugalii z 1976 r.

W niektórych systemach konstytucyjnych pojawiła się też koncepcja niezmienialności „podstawowej struktury" konstytucji bądź jej „identyczności". Oznacza to, że poprawka ingerująca w owe podstawy jest niedopuszczalna, nawet gdy konstytucja nie zastrzega, *expressis verbis*, niezmienialności jakichkolwiek jej postanowień. Koncepcja ta przewija się w doktrynie konstytucyjnej różnych państw, ale tylko wyjątkowo (w Indiach oraz Kolumbii) sądy zastosowały ją dla uznania niekonstytucyjności poprawek konstytucyjnych.

Konstytucja z 2.04.1997 r. nie zawiera żadnych „postanowień niezmienianych", natomiast – w aspekcie proceduralnym – ustanawia szczególny tryb dokonywania w niej zmian (uchwalania poprawek konstytucyjnych). **26**

Rola podstawowa należy do parlamentu, bo bez uchwalenia poprawki konstytucyjnej przez parlament nie może ona dojść do skutku. Nie ma możliwości „zastąpienia" parlamentu przez dokonanie zmiany Konstytucji w drodze referendum, natomiast procedura referendalna może się pojawić już po uchwaleniu poprawki konstytucyjnej przez parlament (zob. NB 177).

Uchwalenie poprawki konstytucyjnej następuje w formie ustawy o zmianie konstytucji, a więc stosuje się tu ogólną procedurę ustawodawczą, a ewentualne odstępstwa muszą wynikać z wyraźnego unormowania konstytucyjnego. Takim unormowaniem jest art. 235, który ustanawia dwa warianty proceduralne.

Pierwszy, o charakterze podstawowym, wprowadza następujące odrębności wobec ogólnej procedury ustawodawczej:

1) projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć Prezydent, Senat lub grupa posłów licząca co najmniej jedną piątą ustawowego składu Sejmu (a więc 92 posłów) – są to wymagania wyższe niż stawiane normalnej inicjatywie ustawodawczej (art. 118), a prawa inicjatywy została pozbawiona Rada Ministrów;
2) ustawa o zmianie Konstytucji musi zostać uchwalona przez Sejm (większością dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów), i nie później niż w ciągu 60 dni przez Senat (bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów); konieczna jest więc zawsze zgoda obu izb, a niedochowanie terminu 60 dni powoduje wygaszenie całej procedury;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

3) Prezydent ma obowiązek podpisania ustawy zmieniającej Konstytucję, nie przysługuje mu w tym zakresie prawo weta. Wydaje się natomiast, że Prezydent może (przed podpisaniem) skierować taką ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, gdyby pojawiły się poważne wątpliwości co do należytego dochowania wskazanych wyżej wymagań proceduralnych;
4) Konstytucja nie może być zmieniona w czasie trwania stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 6), co oznacza, że nie można w tym okresie wnosić projektów ustaw o zmianie Konstytucji, a prace nad projektami już wniesionymi należy zawiesić.

Wariant drugi, bardziej złożony, znajduje zastosowanie do wszystkich poprawek „zmieniających" (art. 235 ust. 5) lub „dotyczących" (art. 235 ust. 6) przepisów zawartych w rozdziale I („Rzeczpospolita"), w rozdziale II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela") oraz w rozdziale XII („Zmiana Konstytucji"). Odróżnienie pojęcia ustaw „zmieniających" i „dotyczących" nie jest w pełni precyzyjne. Niemniej skoro użyto dwóch różnych pojęć, to muszą mieć one różne znaczenie. Wydaje się więc, że pojęcie poprawek „dotyczących" tych przepisów ma szerszy zakres i odnosić się też może do niektórych zmian w przepisach zawartych w pozostałych rozdziałach Konstytucji (zob. niżej, NB 177).

Wariant drugi odnosi się do wszystkich pozostałych zmian w Konstytucji. Obejmuje wszystkie wskazane wyżej wymagania, a dodatkowo:
1) dokonuje rozciągnięcia procedury w czasie, bo przewiduje (art. 235 ust. 5), że uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziału I, II i XII może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy;
2) uzupełnia procedurę parlamentarną o możliwość przeprowadzenia referendum. Artykuł 235 ust. 6 przyznaje (w odniesieniu do zmian „dotyczących" przepisów rozdziałów I, II i XII) podmiotom uprawnionym do inicjowania zmian Konstytucji prawo zażądania przeprowadzenia referendum. Żądanie takie musi być zgłoszone nie później niż w ciągu 45 dni po uchwaleniu ustawy przez Senat (przyjąć więc należy, że Prezydent nie może podpisać tej ustawy przed upływem powyższego terminu). Referendum jest przeprowadzane w oparciu o odpowiednie przepisy ustawy z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (zob. NB 177), z tym że art. 235 ust. 6 Konstytucji ustala, iż zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli opowiedziała się za nią większość głosujących (nie ma więc wymogu, by w referendum wzięło udział pewne minimum uprawnionych osób).

Nie jest jasne, czy i w jakim zakresie ustawa o zmianie Konstytucji może, po jej dojściu do skutku, podlegać następczej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Nie można tego, jak się zdaje, wykluczyć w odniesieniu do kontroli, czy dochowane zostały proceduralne wymagania uchwalania tej ustawy. Może to być tym bardziej potrzebne, że rozgraniczenie pomiędzy oboma wariantami proceduralnymi nie jest w pełni precyzyjne. Natomiast, skoro Konstytucja RP nie zawiera tzw. postanowień niezmie-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nialnych, to argumenty na rzecz kontroli treści zawartych w poprawce należałoby wyprowadzać z ogólnego pojęcia „istoty" lub „tożsamości" tej Konstytucji. Nie jest to technika nieznana współczesnemu orzecznictwu konstytucyjnemu (zwłaszcza Indie czy Kolumbia), zakłada jednak silnie aktywistyczne podejście władzy sądowniczej do jej kompetencji.

Szczególna moc prawna konstytucji polega na **przyznaniu jej najwyższego miejsca w systemie prawa stanowionego**. Jak wiadomo, system ten jest zbudowany na zasadzie hierarchiczności poszczególnych typów aktów normatywnych, a konstytucja hierarchię tę niejako wieńczy. Ma to doniosłe skutki dla relacji między konstytucją a pozostałymi typami aktów normatywnych. **27**

Po pierwsze, skoro konstytucja jest aktem najwyższym, to **przedmiot jej normowania ma charakter pierwotny i nieograniczony**, natomiast konstytucja wyznacza nie tylko rodzaje innych aktów normatywnych (źródeł prawa), lecz także ich zakres przedmiotowy oraz samoistny bądź wykonawczy charakter. Tym samym konstytucja może normować każdą materię, niezależnie od tego, czy była ona już przedmiotem regulacji w aktach niższego rzędu oraz niezależnie od treści tych regulacji.

Po drugie, najwyższa moc prawna konstytucji oznacza, że **wszystkie inne akty normatywne muszą być z nią zgodne**, a więc nie mogą pozostawać z nią w sprzeczności. Sprzeczność ta może przybierać charakter materialny (oznacza ona wówczas takie ukształtowanie treści danej normy, że nie jest możliwe jednoczesne wykonanie tej normy i odpowiedniej normy konstytucyjnej), charakter proceduralny (gdy przepis lub akt zawierający daną normę został wydany w sposób naruszający odpowiednie uregulowania konstytucyjne) bądź charakter kompetencyjny (gdy akt zawierający daną normę został wydany przez podmiot, któremu konstytucja nie przyznała kompetencji do podejmowania aktów danego rodzaju lub treści). Zakaz wydawania przepisów sprzecznych z konstytucją odnosi się głównie do działalności ustawodawczej parlamentu i jest w doktrynie określany jako **negatywny aspekt** obowiązku realizacji konstytucji.

Po trzecie, najwyższa moc prawna konstytucji oznacza, że **wszystkie inne akty normatywne muszą być z nią spójne**, a więc muszą przyjmować treści w możliwie najpełniejszy sposób pozwalające na urzeczywistnienie postanowień konstytucyjnych. Jeżeli wziąć pod uwagę, że wiele tych postanowień jest ujętych w dosyć ogólny sposób, to znaczenie odpowiedniego ukierunkowania działalności ustawodawczej parlamentu staje się oczywiste (stąd też nakaz spójności określa się jako **pozytywny aspekt** obowiązku realizacji konstytucji). Jest to obowiązek znacznie trudniejszy do wymierzenia i wyegzekwowania od zakazu stanowienia aktów sprzecznych z konstytucją. Istnienie sprzeczności może być ustalone za pomocą metod wykładni opartych na logice prawniczej, a więc to zadanie może być powierzone sądom. Natomiast pytanie o właściwy sposób urzeczywistniania (realizacji) postanowień konstytucyjnych ma charakter polityczny i wymyka się spod jurydycznych ocen dokonywanych przez sądy.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Po czwarte, jeżeli powyższe nakazy i zakazy mają przybrać realny charakter, to konstytucja musi ustanawiać też instytucje i procedury pozwalające na pozbawienie skuteczności prawnej regulacji i działań naruszających najwyższą moc prawną konstytucji (zob. NB 34). Tym samym niedopuszczalne jest też podejmowanie działań regulacyjnych bądź faktycznych, które pozbawiałyby te procedury skuteczności lub paraliżowały funkcjonowanie organów działających w ramach tych procedur. Jak wiadomo, w naszej tradycji prawnej organami tymi są przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny oraz sądy.

Szczególna moc prawna jest tradycyjnie rozpatrywana na tle **pozycji konstytucji w systemie prawa, a zwłaszcza jej stosunku do parlamentu i uchwalanych przezeń ustaw**. Należy jednak pamiętać, że takie same obowiązki (zakaz naruszania i nakaz realizowania) odnoszą się do wszelkich innych działań podejmowanych przez organy władzy publicznej, ponieważ dla wszystkich tych organów konstytucja jest prawem najwyższym.

Owa charakterystyka szczególnej mocy prawnej konstytucji odnosi się do wszystkich **konstytucji sztywnych**, niezależnie od sposobu sformułowania jej w swych postanowieniach. Należy ona do istoty współczesnej konstytucji, tak jak ukształtowała się w demokratycznym państwie prawnym. Konstytucja z 2.04.1997 r. w różny sposób daje wyraz swej szczególnej mocy prawnej, m.in. określając się jako „prawa podstawowe dla państwa, których poszanowanie [stanowi] niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej" (ze Wstępu), oraz stanowiąc, że: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej" (art. 8 ust. 1).

28 Pozycja najwyższego źródła prawa przysługuje konstytucji wewnątrz systemu prawa stanowionego w danym państwie. Należy jednak wskazać dwa inne układy odniesienia, w których owa szczególna pozycja konstytucji nie rysuje się z taką oczywistością, a mianowicie **prawo naturalne** i **ogólne zasady prawa międzynarodowego**.

Spór o istnienie i charakter prawa naturalnego toczy się już od czasów Antygony, w czasach nowożytnych przybrał on na znaczeniu w oświeceniu, gdy z tej właśnie perspektywy postrzegano prawa i wolności jednostki ludzkiej. Utorowała sobie wówczas drogę koncepcja, w myśl której pewne prawa i wolności (a przede wszystkim – życie, wolność i własność) przysługują każdemu z racji tego, że jest człowiekiem. Rolą prawa stanowionego może być jedynie potwierdzenie zasad naturalnego porządku rzeczy. Prawie każda rewolucja przynosiła zresztą nawiązanie do prawa natury, bo obalenie istniejącego porządku rzeczy może być uzasadnione tylko odwołaniem się do wyższego zespołu wartości. Rozwój pozytywizmu prawniczego usunął w cień koncepcje prawa natury; kolejnego ich odkrycia dokonano po II wojnie światowej, orientując je też na prawa człowieka, a zwłaszcza na jego godność. Także po 1989 r. w naszym rejonie Europy często powoływano się na prawo natury.

Konstytucja pisana i zasady prawa natury stanowią **byty o zupełnie odrębnym charakterze**, nawet jeżeli treści (wartości) z nich wynikające w pewnym stopniu się

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

pokrywają. Choć nie ulega wątpliwości, że zasady prawa natury (pod warunkiem osiągnięcia zgody co do ich zdefiniowania) mają charakter nadrzędny nad decyzjami pozytywnego ustawodawcy, to nie ma potrzeby zapisywania tej nadrzędności w samej konstytucji. Konstytucja stanowi bowiem element prawa pozytywnego i należy do odrębnego od prawa natury systemu normatywnego. Nie ma natomiast przeszkód, by pisany tekst konstytucji odwoływał się do tych zasad – wystarczy wskazać fragmenty Wstępu do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mówiące o „przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi" czy art. 30, wskazujący na „przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka". W ten sposób aksjologia prawa natury zostaje niejako zaproszona do współokreślenia systemu wartości wynikających z Konstytucji. Gdyby zaś pojawił się zasadniczy konflikt między tą aksjologią a rzeczywistością konstytucyjną, prawo natury umożliwia sięgnięcie do *ius resistendi*, bo za niepisaną zasadę prawa konstytucyjnego można uznać prawo obywateli do oporu wobec tyranii.

Ogólne zasady prawa międzynarodowego kształtowały się przez stulecia, ale dopiero w ostatnim półwieczu odniesiono je bezpośrednio do prawa wewnętrznego, co znalazło pierwszy dramatyczny wyraz w procesie norymberskim. Po II wojnie światowej zaczęły się rozwijać procesy kodyfikacji praw człowieka w prawie międzynarodowym.

W perspektywie dzisiejszej można przyjąć, że uformowało się już odrębne **„prawo o prawach człowieka"**, stanowiące szczególny amalgamat regulacji prawa międzynarodowego oraz prawa konstytucyjnego. Nie ulega też wątpliwości, że wynikające z niego podstawowe standardy praw człowieka muszą być uwzględniane i szanowane przez każdego ustawodawcę konstytucyjnego. Mimo że niemal wszystkie konstytucje przyznają sobie nadrzędność wobec umów międzynarodowych (zob. art. 188 pkt 1 Konstytucji z 1997 r.), to jednak stopień międzynarodowych powiązań, zwłaszcza w Europie, jest na tyle silny, że państwo demokratyczne nie może sobie pozwolić na odstępstwa od owych standardów, nawet w konstytucji. Podobnie, choć jeszcze nie tak wyraźnie, zarysowuje się w prawie międzynarodowym konieczność szanowania przez narodowe konstytucje pewnych ogólnych standardów demokratycznego systemu rządów (istnienie parlamentu, regularne wybory, odpowiedzialność władzy wykonawczej, niezawisłość sądów).

2.3. Obowiązywanie konstytucji

Skoro konstytucja jest ustawą, to ma **charakter aktu normatywnego**, a co za tym idzie – jest **aktem powszechnie obowiązującym**. Konstytucja wiąże więc wszystkie organy władzy publicznej i wszystkich obywateli – podmioty te mają obowiązek przestrzegania konstytucji, to znaczy zarówno powstrzymania się od działań sprzecznych z konstytucją, jak i podejmowania działań służących realizacji postanowień konstytucji. **Specyfika konstytucji jako ustawy zasadniczej** zarysowuje się na tle: **29**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– struktury i charakteru prawnego przepisów konstytucji,
– zasad i form stosowania konstytucji,
– gwarancji przestrzegania konstytucji.

30 Jako ustawa (akt normatywny) konstytucja składa się z przepisów, które stanowią tworzywo do budowy **norm prawnych**. Tym samym konstytucja nie może ustanawiać regulacji indywidualnych (odnoszących się do konkretnej osoby lub do konkretnej sytuacji), jej postanowienia muszą charakteryzować się generalnym (abstrakcyjnym) ujęciem jej adresatów. Specyfika konstytucji polega na tym, że ów stopień abstrakcyjności jest bardzo zróżnicowany.

Niektóre przepisy konstytucji są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny, że bez trudu można zbudować z nich wszystkie elementy normy prawnej i w sposób jednoznaczny określić, jakie działania są z taką normą zgodne lub sprzeczne. Można tu wskazać większość przepisów odnoszących się do organizacji aparatu państwowego (np. art. 128, art. 130, art. 154 i art. 191 Konstytucji). Tak ustalone normy konstytucyjne nadają się do samoistnego stosowania (o czym dalej) i nie wymagają konkretyzacji w ustawach zwykłych.

Niektóre przepisy konstytucji są sformułowane w sposób bardziej ogólny: określają podstawowy kierunek rozwiązania danej kwestii i odsyłają unormowanie szczegółów do ustawy zwykłej (np. art. 129 ust. 2, art. 137, art. 152 i art. 189 Konstytucji). Także te postanowienia są ujęte w sposób na tyle jednoznaczny, że można wydobyć z nich normę prawną określającą kształt unormowania danej instytucji (możliwe jest więc określenie działań czy unormowań zgodnych lub sprzecznych z taką normą), ale nie nadają się one do samoistnego stosowania, gdyż wymagają konkretyzacji w ustawie zwykłej.

! Niektóre przepisy konstytucji są sformułowane w sposób jeszcze bardziej ogólny, wskazując nie tyle sposób rozwiązania określonej kwestii, ile określając pewne podstawowe rozstrzygnięcia ustrojowe, które – w swym całokształcie – wyrażają tożsamość ustrojową danego systemu konstytucyjnego. Do ich nazwania używa się często pojęcia **„zasady konstytucyjne"**. Zasada konstytucyjna ma charakter normatywny, bo ustala obowiązek jej przestrzegania i realizowania, co więcej – jak zobaczymy np. przy analizie zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) – z jej treści możliwe jest wydobywanie dalszych, bardziej konkretnych zasad czy norm konstytucyjnych. W tekście konstytucji jest ona jednak sformułowana tylko za pomocą hasła – określenia ogólnego (np. art. 1, art. 2, art. 3, art. 10 i art. 30 Konstytucji), a ustalenie, co to określenie rzeczywiście oznacza (jakie są jego konkretne konsekwencje prawne), dokonuje się dopiero w procesie interpretacji i stosowania konstytucji (jest więc przede wszystkim dziełem organów władzy sądowniczej). Tego typu postanowienia nie są obce innym dziedzinom prawa (i nazywa się je wówczas klauzulami generalnymi), ale w konstytucji występują one ze szczególnym nasileniem i odgrywają istotną rolę w procesie jej stosowania.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Po pierwsze, **zasady konstytucyjne są podstawową wskazówką do określenia aksjologii konstytucji**, tzn. wskazania systemu wartości wynikającego z całokształtu postanowień konstytucji i determinującego jej szczegółowe unormowania. Powszechnie przyjmuje się, że nie ma konstytucji aksjologicznie neutralnych – każda odzwierciedla pewien system wartości i dzięki temu staje się dokumentem spójnym wewnętrznie. Tym samym konstytucji nie można traktować jako jedynie sumy zdań w niej zapisanych. Skoro odzwierciedla pewien system wartości, to musi niejako sięgać poza swój tekst, by wyjaśnić znaczenie takich choćby pojęć, jak „sprawiedliwość", „równość" czy „godność". W tym punkcie zarysowuje się związek tekstu konstytucji z innymi systemami normatywnymi (prawem natury, ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego czy standardami współczesnego konstytucjonalizmu), bo z tych systemów czerpany jest materiał do określenia znaczenia i skutków zasad zapisanych w konstytucji.

Po drugie, skoro zasady konstytucyjne pozwalają na otwarcie tekstu konstytucji ku innym, pozapozytywnym normom i wartościom, to **nadaje to konstytucji charakter bardziej elastyczny** i pozwala jej dostosowywać się do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-politycznej. Interpretacja pisanych norm konstytucyjnych może ulegać zmianie, np. stosownie do zmian w rozumieniu pojęć „sprawiedliwość", „równość" czy „godność". W tym tkwi źródło długowieczności niektórych konstytucji, a zwłaszcza amerykańskiej.

Po trzecie, zasady konstytucyjne wyznaczają **ogólny kontekst interpretowania i stosowania norm konstytucyjnych o bardziej szczegółowym charakterze**. W tym sensie można więc mówić o pewnej wewnętrznej hierarchii unormowań konstytucyjnych, bo zasadom należy przyznać rangę szczególną, a pozostałe postanowienia należy interpretować w taki sposób, by owym zasadom nadać najpełniejszy zakres realizacji. W niektórych konstytucjach rola zasad znajduje też potwierdzenie formalne, np. przez ustanowienie zakazu zniesienia czy zmiany niektórych zasad (tzw. postanowienia niezmienialne w konstytucjach RFN, Francji, Turcji czy Włoch – tej techniki nie przyjęto w polskim prawie konstytucyjnym) bądź też poddanie niektórych zasad szczególnemu, utrudnionemu trybowi zmiany (zob. np. art. 235 ust. 5 i 6 Konstytucji RP).

Obok „norm" i „zasad" rozróżnia się też „wartości", które znajdują wyraz bądź w konkretnych postanowieniach konstytucyjnych o szczególnie intensywnym zabarwieniu aksjologicznym [jest to widoczne zwłaszcza w sposobie formułowania wstępów (preambuł) konstytucyjnych], bądź w łącznym ujęciu podstawowych zasad i konceptów konstytucyjnych. Konstytucja jest bowiem czymś więcej niż tylko zbiorem szczegółowych unormowań zawartych w jej poszczególnych artykułach. Postrzegać ją także należy jako całość normatywno-aksjologiczną zbudowaną wokół pewnej generalnej koncepcji państwa, społeczeństwa oraz jednostki. Ten „kościec" aksjologiczny wyznacza tożsamość konstytucji i wskazuje zarazem granice dopuszczalnej interpre-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

tacji (przekształcania) jej postanowień. Stanowi też podstawę i przesłankę oceny rzetelności procesu stosowania konstytucji, więc – dobrej i złej wiary poszczególnych uczestników tego procesu. Stosowanie konstytucji musi bowiem służyć ochronie i umacnianiu jej tożsamości, a nie może prowadzić do erozji i wypaczania jej podstaw aksjologicznych.

Rozróżnienie „norm" i „zasad" (czasem dodaje się też „wartości") jest przede wszystkim rzeczą doktryny i orzecznictwa – postanowienia konstytucji rzadko dają temu wyraz formalny, niekiedy trudno jest wyznaczyć precyzyjną granicę między nimi. W polskiej tradycji ustrojowej zakłada się, że wszystkie postanowienia konstytucji, niezależnie od sposobu ich sformułowania, mają charakter normatywny – konstytucja nie powinna zawierać deklaracji politycznych pozbawionych jakichkolwiek treści prawnych. Z tego punktu widzenia nie wszystkie postanowienia obecnej Konstytucji są jednak zredagowane w sposób właściwy.

31 Niektóre konstytucje, np. Stanów Zjednoczonych, Francji czy Niemiec, rozpoczynają się od krótszych lub dłuższych **wstępów** – tzw. **preambuł**, w konstytucjach innych krajów, np. Włoch, z tego zrezygnowano. Celem wstępu jest wskazanie historycznych i politycznych podstaw konstytucji, umieszczenie jej w tle tradycji ustrojowej danego państwa i wydarzeń, które towarzyszyły przyjmowaniu konstytucji. **Wstęp wyraża w ten sposób konstytucyjną tożsamość państwa**, stanowiąc jedną z podstawowych wskazówek do odnalezienia systemu wartości, na których ta tożsamość się opiera, a więc określa kierunki i sposoby wykładni dalszych postanowień konstytucyjnych. Taki charakter wstępu sprawia, że nie wszystkim jego sformułowaniom da się przypisać treść normatywną (i dlatego wstęp nie jest ujmowany w formie kolejnych artykułów, tak jak pozostała treść konstytucji). W tym sensie stanowi wyjątek od zasady normatywności konstytucji, która wymaga, by wszystkie postanowienia zawarte w tekście ustawy zasadniczej miały charakter normatywny, to znaczy mogły służyć jako budulec dla formułowania norm prawnych. Nie neguje to jednak znaczenia wstępu, bo może on służyć jako istotna wskazówka aksjologiczna w procesie interpretowania pozostałych (ujętych w artykuły) postanowień konstytucyjnych.

Konstytucja z 2.04.1997 r. zawiera obszerny Wstęp – jego przyjęcie było zresztą podstawą kompromisu umożliwiającego uchwalenie Konstytucji. Zawiera on treści o różnym charakterze. Niektóre sformułowania odnoszą się do polskiej historii i tradycji, w tym kontekście należy widzieć odwołanie się do Boga (tzw. *invocatio Dei*), a także nawiązanie do tradycji I i II Rzeczypospolitej, a pominięcie okresu PRL. Inne określają:

- cele i nadzieje związane z przyjmowaną Konstytucją (zagwarantowanie praw obywatelskich, rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych – zob. zwłaszcza wyroki TK z 9.12.2015 r., K 35/15, i z 9.03.2016 r., K 47/15),
- podstawy aksjologiczne jej unormowań (poszanowanie wolności i sprawiedliwości, współdziałanie władz, dialog społeczny, zasada subsydiarności),

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– związki unormowań konstytucyjnych z prawem natury (nawiązanie do przyrodzonej godności człowieka).

Wstęp wyraźnie też wskazuje na rolę Konstytucji jako najwyższej (podstawowej) ustawy państwa.

Niewiele z tych postanowień ma charakter samoistnie normatywny, wszystkie jednak powinny być traktowane jako podstawowa wskazówka dla procesu stosowania dalszych postanowień konstytucyjnych i dla określenia systemu wartości wynikającego z Konstytucji. Innymi słowy, Wstęp określa tożsamość polskiej ustawy zasadniczej, charakteryzując ją jako Konstytucję stosowaną „dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej".

32

Jako ustawa (akt normatywny) konstytucja **musi być stosowana** przez wszystkie organy władzy publicznej i inne podmioty, które są adresatami zawartych w niej norm i zasad. Stosowanie to musi opierać się na poszanowaniu aksjologicznej tożsamości konstytucji (w Konstytucji RP wyrażonej stwierdzeniem „Konstytucja III Rzeczypospolitej"), wymaga więc dobrej wiary i dobrej woli podmiotów ją realizujących. Stąd działanie w złej wierze, którego rzeczywistym (choć zwykle ukrywanym) celem jest obejście konstytucji, stanowi naruszenie, już tylko z tego powodu, konstytucji.

Stosowanie konstytucji to coś więcej niż jej przestrzeganie. Polega ono nie tylko na zakazie podejmowania działań czy unormowań sprzecznych z konstytucją oraz na obowiązku podejmowania działań i unormowań służących realizacji postanowień konstytucyjnych. Stosowanie konstytucji to także stała praktyka powoływania norm i zasad konstytucji jako bezpośredniej podstawy do działań, rozstrzygnięć czy unormowań, gdzie tylko jest to możliwe. Tym samym nowoczesne pojmowanie stosowania konstytucji odrzuca koncepcję pośredniczącej roli ustaw zwykłych (koncepcja ta traktuje konstytucję jako akt adresowany przede wszystkim do ustawodawcy zwykłego, więc parlamentu, a dopiero rozwinięcie postanowień konstytucyjnych w ustawach zwykłych pozwala na ich stosowanie przez inne organy i przez obywateli – konstytucja jest więc stosowana za pośrednictwem ustaw).

Odpowiednio formułowana jest **zasada bezpośredniego stosowania konstytucji**: w tych wszystkich wypadkach, gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, podmiot stosujący prawo powinien oprzeć swe działania (rozstrzygnięcia) bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym, a dopiero na tym tle powinien stosować odpowiednie postanowienia ustaw zwykłych. Przy takiej koncepcji konstytucja może znajdować ciągłe zastosowanie w działalności wszystkich organów władzy publicznej, a podstawowa rola w tym zakresie musi przypaść sądom.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Sądowe stosowanie konstytucji przybiera trojaką formę.

Po pierwsze, polega ono na **stosowaniu normy konstytucyjnej jako samoistnej podstawy rozstrzygnięcia** – zachodzi to wówczas, gdy norma konstytucyjna jest sformułowana w sposób pozwalający na jej samoistne stosowanie, a ustawodawstwo zwykłe nie reguluje danej kwestii lub reguluje ją tylko częściowo. Bezpośrednie stosowanie konstytucji nie prowadzi do wskazywania konfliktu między normą konstytucyjną a postanowieniami ustawy zwykłej, ale sprowadza się do przyjęcia normy konstytucyjnej jako zasadniczej podstawy orzeczenia.

Po drugie, polega ono na **współstosowaniu normy konstytucyjnej i postanowień ustawowych regulujących szczegółowo daną kwestię**. Jest to sytuacja najczęstsza, bo niewiele jest przecież dzisiaj dziedzin pozostających poza unormowaniami ustawodawstwa zwykłego. Norma konstytucyjna będzie wówczas odgrywać zasadniczą rolę w procesie interpretacji szczegółowych uregulowań ustawy, bo gdy na gruncie logiki możliwe będzie przyjęcie kilku różnych wykładni ustawy, sąd będzie musiał dać pierwszeństwo takiej wykładni, która w najpełniejszy sposób koresponduje z treściami wyrażanymi przez normę konstytucyjną.

Po trzecie, polega ono na **stwierdzaniu konfliktu między normą konstytucyjną a szczegółowymi postanowieniami ustawowymi**. Konflikt ten należy – w miarę możliwości – usunąć w drodze wykładni, a więc przez odnalezienie takiego rozumienia przepisu ustawy, który pozwoli na uznanie jej zgodności z konstytucją (tzw. technika wykładni w zgodzie z konstytucją). Gdy nie będzie to możliwe, sąd ma obowiązek podjęcia działań zmierzających do usunięcia niekonstytucyjnego przepisu ustawy z systemu prawa.

Problem bezpośredniego stosowania konstytucji pojawiał się okazjonalnie w Polsce zarówno w okresie międzywojennym, jak i w czasach PRL. Dopiero jednak Konstytucja z 1997 r. wprowadziła **nakaz bezpośredniego stosowania** Konstytucji – jej art. 8 ust. 2 stanowi, że: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej". Tym samym problem został przeniesiony ze sfery postulatów do sfery obowiązków.

33 Przestrzeganie (i stosowanie) konstytucji jest obowiązkiem każdego organu władzy publicznej oraz każdego innego podmiotu. Dla nabrania przez ten obowiązek realnego charakteru konieczne jest stworzenie **procedur gwarantujących przestrzeganie konstytucji** przez wszystkich jej adresatów. Historycznie rzecz biorąc, pierwsza była **procedura tzw. odpowiedzialności konstytucyjnej**, tzn. quasi-karnej odpowiedzialności osób indywidualnych (piastunów najwyższych urzędów państwowych) za naruszenie konstytucji (zasad ustrojowych) przy sprawowaniu urzędu. Odpowiedzialność ta ukształtowała się jeszcze w średniowieczu w Anglii (jako tzw. procedura impeachmentu), w tej formie przejęły ją potem Stany Zjednoczone. Natomiast w Europie, głównie pod wpływem rozwiązań niemieckich, zaczęto tworzyć szczególne sądy (zwane trybunałami stanu) do orzekania w takich sprawach. Polski Trybunał Stanu pozostaje w tym nurcie rozwiązań.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Drugim ważnym urządzeniem ustrojowym, które w Europie wyprzedziło pojawienie się procedur sądowej ochrony konstytucji, było **sądownictwo administracyjne**, kształtujące się przez cały XIX w. we Francji, w Niemczech i Austrii. Istota tego sądownictwa polega na badaniu indywidualnych decyzji administracyjnych pod kątem ich zgodności z ustawami. Choć podstawowym punktem odniesienia dla sądu administracyjnego są ustawy zwykłe, to jednak na tym tle zawsze wyłaniały się liczne problemy konstytucyjne i sądy uczyły się stopniowo bezpośredniego stosowania konstytucji.

Szczególne jednak znaczenie dla ochrony konstytucji miał zawsze problem **zgodności ustaw z konstytucją**, a więc ustanowienie procedur pozwalających na badanie aktów parlamentu pod względem ich osadzenia w ramach wyznaczonych przez konstytucję. **34**

W historii konstytucjonalizmu podejmowano różne próby rozwiązania tego problemu. Systemy ustrojowe, które akcentowały zwierzchnią pozycję parlamentu w aparacie państwowym, z reguły odnosiły się niechętnie do ustanawiania jakichkolwiek zewnętrznych (pozaparlamentarnych) mechanizmów kontroli konstytucyjności ustaw. Formułowano tam koncepcję tzw. samokontroli parlamentu, zakładającą, że parlament sam może dbać o zgodność swoich ustaw z konstytucją. Takie podejście było zwłaszcza typowe dla tradycyjnej doktryny francuskiej oraz zostało przejęte przez tzw. konstytucjonalizm socjalistyczny.

Systemy ustrojowe silnie akcentujące rolę egzekutywy widziały ochronę konstytucyjności ustaw w wymogu podpisania ustawy przez głowę państwa – tzw. teoria sankcji (rozwinięta pod koniec XIX w. w Niemczech) traktowała podpis monarchy jako autorytatywne stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją.

Żadna z tych koncepcji nie sprawdziła się jednak w praktyce i stopniowo powszechny charakter zyskało **przekonanie, w myśl którego podstawowa rola w kontroli konstytucyjności ustaw powinna przypaść władzy sądowniczej,** oczywiście przy jednoczesnym poszanowaniu jej niezależności od władz pozostałych. Pojawiło się tym samym pewne napięcie pomiędzy pozycją parlamentu jako demokratycznie wyłanianego ustawodawcy oraz kontrolą ustaw przez sądy, które takiej legitymacji demokratycznej nie posiadają. Kompromis konstytucyjny w tej kwestii opiera się na założeniu, że treścią zasady nadrzędności konstytucji jest wprowadzenie wymagania, by ustawy zwykłe były zgodne z konstytucją. Ogranicza to rolę parlamentu, ale nie pozbawia go „ostatniego słowa", bo może on uchwalić poprawkę do konstytucji, której treść nie będzie podlegała kontroli sądowej. Określa się to mianem **zasady konstytucjonalizmu**, a jej kwintesencję wyraził Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy, gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu" (wyrok z 9.12.2015 r., K 35/15).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Sądowa kontrola konstytucyjności funkcjonuje dzisiaj w dwóch podstawowych modelach.

Pierwszy, który można określić mianem **„kontrola rozproszona"** (zdekoncentrowana), pojawił się już na przełomie XVIII i XIX w. **w Stanach Zjednoczonych**. Polega on, **po pierwsze**, na tym, że kompetencja orzekania o zgodności ustaw z konstytucją przysługuje wszystkim sądom i nie pozostaje skoncentrowana w jednym tylko organie sądowym. Nie tworzy się więc odrębnego sądu (trybunału) konstytucyjnego, a każdy sąd może – w ramach swej właściwości – orzekać o konstytucyjności ustaw. Autorytatywność takiego rozstrzygnięcia zależy od miejsca danego sądu w systemie wymiaru sprawiedliwości, a tym samym podstawowa rola musi przypadać Sądowi Najwyższemu. **Po drugie**, orzekanie o konstytucyjności ustaw ma charakter incydentalny. Oznacza to, że orzekanie takie może być dokonywane tylko w ramach konkretnej sprawy (karnej, cywilnej czy administracyjnej). Jeżeli jedna ze stron podniesie argument dowodzący, że przepis ustawy, na którym sąd ma się oprzeć przy rozstrzyganiu sprawy, jest sprzeczny z konstytucją, sąd musi rozstrzygnąć, czy sprzeczność taka rzeczywiście istnieje. Zawsze więc orzekanie o konstytucyjności ma charakter wpadkowy i dokonywane jest na tle faktów konkretnej sprawy indywidualnej. **Po trzecie**, orzeczenie o niekonstytucyjności ustawy oznacza, że sąd odmawia zastosowania takiej ustawy przy rozstrzyganiu zawisłej przed nim sprawy (tzw. skutek *inter partes*); sąd nie ma prawa do generalnego uchylenia ustawy i wyprowadzenia jej z systemu obowiązującego prawa. Trzeba jednak pamiętać o szczególnej roli precedensów w prawie amerykańskim – w praktyce orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych o niezgodności ustawy z konstytucją kładzie kres jej stosowaniu.

Model amerykański (którego podstawą pozostaje do dzisiaj orzeczenie Marbury v. Madison z 1803 r.) został przejęty w licznych systemach ustrojowych. Najpierw (w połowie XIX w.) utorował sobie drogę do krajów Ameryki Łacińskiej, potem znalazł zastosowanie na dawnych terytoriach brytyjskich (Kanada, Australia, Indie), a także w Japonii czy Izraelu. Nie budził on natomiast większego zainteresowania w Europie (przez cały XIX w. zdominowanej przez koncepcje francuskie i niemieckie) oprócz Irlandii, niektórych krajów skandynawskich oraz – częściowo – Grecji i Portugalii, gdzie sądy (Sąd Najwyższy) zyskały prawo kontroli konstytucyjności ustaw.

Dopiero po I wojnie światowej pojawił się – wiązany zwykle z austriackim uczonym Hansem Kelsenem – **drugi model sądowej ochrony konstytucji**, określany mianem **„kontrola skoncentrowana"**. Jego podstawową cechą jest **istnienie szczególnego sądowego (lub quasi-sądowego) organu – trybunału (sądu) konstytucyjnego** – który jest wyłącznie właściwy do orzekania o zgodności ustaw z konstytucją. Sądy pozostałe mogą jedynie zwracać się do trybunału konstytucyjnego o rozstrzygnięcie, w zasadzie natomiast rozstrzygnięć takich nie mogą samodzielnie wydawać. Kontrola konstytucyjności ustaw dokonywana jest nie tylko przy okazji rozpatrywania spraw indywidualnych (tzw. kontrola konkretna, inicjowana

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

przez sądy w formie pytań prawnych), lecz także z inicjatywy niektórych organów państwowych (prezydenta, rządu, ombudsmana, a także grup deputowanych do parlamentu), które mogą zwracać się o orzeczenie trybunału konstytucyjnego, nawet jeżeli problem konstytucyjności ustawy nie pojawił się w żadnej konkretnej sprawie (tzw. kontrola abstrakcyjna). Orzeczenie trybunału konstytucyjnego o niekonstytucyjności ustawy powoduje jej uchylenie (tzw. skutek *erga omnes*), a więc ostateczne usunięcie z systemu prawa.

Model ten ukształtował się najpierw w Austrii i Czechosłowacji (1920), w okresie międzywojennym nie był jednak szerzej przyjęty. Dopiero po II wojnie światowej trybunały konstytucyjne pojawiły się najpierw w państwach, które wojnę przegrały (RFN, Włochy, Austria), potem w krajach wyzwalających się z różnego rodzaju dyktatur (Hiszpania, Portugalia, a po 1989 r. – niemal wszystkie kraje dawnego bloku radzieckiego); stopniowo stały się one standardem dla współczesnych państw Europy (nawet we Francji utworzono w 1958 r. Radę Konstytucyjną, zdecydowanie ewoluującą w kierunku typowego sądu konstytucyjnego). W tym nurcie rozwiązań znalazła się też Polska, gdzie Trybunał Konstytucyjny utworzono już w 1985 r., ale pełnię kompetencji przyznała mu dopiero Konstytucja z 1997 r.

2.4. Inne źródła prawa konstytucyjnego

Konstytucja jest w każdym kraju **podstawowym, ale nie jedynym źródłem prawa konstytucyjnego**. Jeżeli bowiem przez pojęcie tych źródeł rozumieć akty normatywne, w których zawarte są normy należące – ze względu na swój przedmiot – do prawa konstytucyjnego, to w konstytucji nie można, oczywiście, zapisać wszystkich takich norm. Znajdują się one w innych aktach normatywnych, akty te mają jednak – z jednym wyjątkiem – niższą moc prawną od konstytucji, a tym samym muszą pozostawać z nią w zgodzie. 35

Wspomniany wyjątek stanowią tzw. **ustawy konstytucyjne**. Pod względem mocy prawnej są one równe z konstytucją. Mogą więc one ingerować w jej treść i zmieniać, uzupełniać czy zawieszać postanowienia konstytucji, a uchwalane muszą być w takim samym trybie, jaki jest wymagany dla dokonywania zmian konstytucji. Natomiast pod względem zakresu przedmiotowego ustawy konstytucyjne regulują tylko określone (i zwykle wąsko ujęte) zagadnienie czy zagadnienia, i tym różnią się od konstytucji jako aktu o uniwersalnym przedmiocie regulacji.

W polskiej tradycji ustrojowej ustawy konstytucyjne pełniły wszystkie wspomniane funkcje.

Po pierwsze – i to jest sytuacja najbardziej typowa – w tej formie **dokonywane są zmiany konstytucji**. Wiemy już, że konstytucja może być zmieniona tylko w trybie

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

szczególnym, bardziej skomplikowanym niż procedura uchwalania (zmiany) ustaw zwykłych – stąd forma ustawy konstytucyjnej (zwanej „ustawą o zmianie konstytucji") jest konieczna do uchwalenia poprawki konstytucyjnej. W Polsce przyjmuje się tzw. technikę inkorporacji: zmiany konstytucji nie są załączane do jej tekstu w formie kolejnych poprawek (tak jest np. w Stanach Zjednoczonych), a stają się integralną częścią jej tekstu, zastępując poprzednie sformułowania, które zostały poddane modyfikacji.

Po drugie, ustawy konstytucyjne **mogą uzupełniać obowiązującą konstytucję**. Polega to na uchwaleniu ustawy konstytucyjnej istniejącej obok konstytucji i regulującej pewne kwestie, których nie obejmuje sama konstytucja. Taki charakter miała ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która przez kilka miesięcy obowiązywała obok Konstytucji z 22.07.1952 r. Można sobie też wyobrazić ujęcie postanowień o wejściu w życie konstytucji w odrębną ustawę konstytucyjną (taką techniką posłużono się w 1952 r., rozważano ją też w pracach nad Konstytucją z 1997 r.).

Po trzecie, ustawy konstytucyjne mogą **zastępować konstytucję w sytuacji, gdy nie doszło jeszcze do jej uchwalenia**. Nie jest to sytuacja normalna, ale występowała ona zarówno w okresie 1992–1997, jak i wcześniej, w latach 1947–1952.

Po czwarte, ustawy konstytucyjne mogą **jednorazowo zawieszać postanowienia obowiązującej konstytucji**. Może to nastąpić w sytuacji, gdy konieczne jest wyjątkowe odstąpienie od regulacji konstytucyjnej, nie ma zaś potrzeby zmieniania tej regulacji na stałe. W taki np. sposób dokonywano przedłużenia (1984) bądź skrócenia (1971 i 1989) kadencji Sejmu PRL, jako że nie istniała wówczas procedura samorozwiązania izby.

W obecnym stanie prawnym **dopuszczalność uchwalania ustaw konstytucyjnych jest istotnie ograniczona** (zob. NB 106). Jedyną ich dopuszczalną postacią jest „ustawa o zmianie Konstytucji", o której mówi art. 235 Konstytucji.

36 Normy prawa konstytucyjnego mogą znajdować się we **wszystkich aktach normatywnych** składających się na system prawa, a więc w ustawach, uchwałach normatywnych, rozporządzeniach – nie ma przy tym decydującego znaczenia, czy dany typ aktu normatywnego jest zaliczany do powszechnie obowiązujących źródeł prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Ranga prawna i walor obowiązujący tych norm będą zależeć od charakteru aktu, w którym zostają zawarte, zawsze jednak będą one podporządkowane Konstytucji jako „najwyższemu prawu Rzeczypospolitej Polskiej" (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

O charakterze danego aktu jako źródła prawa konstytucyjnego decyduje jego treść. Można przy tym wskazać akty, które w całości zawierają normy prawa konstytucyjne-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

go, np. Kodeks wyborczy, ustawę o referendum, ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, a także regulaminy Sejmu i Senatu, przyjmowane w formie uchwał tych izb; w innych aktach normy prawa konstytucyjnego występują obok norm należących do innych dziedzin prawa, tak np. w ustawach o samorządzie terytorialnym czy w ustawie o finansach publicznych. Jednak trzeba podkreślić, że określenie danej ustawy (jej przepisu) jako źródła prawa konstytucyjnego ma znaczenie czysto klasyfikacyjne, a nie wpływa na jej moc prawną i nie przyznaje jej nadrzędności wobec innych ustaw.

W tradycji polskiej prawo konstytucyjne (podobnie jak inne działy prawa) **ma charakter prawa stanowionego** – jedynym jego źródłem może być pozytywnoprawne unormowanie przyjęte przez powołany do tego organ. **Nie ma tym samym miejsca dla prawa zwyczajowego**, rozumianego jako normy prawne powstałe w drodze długotrwałego stosowania zwyczajowo przyjętych rozwiązań i mające moc obowiązującą taką jak prawo stanowione. Prawo zwyczajowe może się kształtować tylko w systemach o ustabilizowanym charakterze i długotrwałej ewolucji (Wielka Brytania) – nie może dziwić, że w Polsce nigdy nie było po temu warunków. **37**

Zupełnie zatem **wyjątkowo** (i zawsze ze znakiem zapytania) można wskazać normy nadające się, być może, do traktowania w kategoriach prawa zwyczajowego. Wydaje się, że należy tu tzw. **zasada dyskontynuacji prac parlamentu**, przyjmująca, że koniec kadencji kładzie kres wszystkim sprawom (zwłaszcza projektom ustaw) niezałatwionym przez parlament, a więc że nowa izba nie dziedziczy zaległości po swej poprzedniczce. Choć zasady tej nie zapisano wyraźnie w żadnym pozytywnym unormowaniu, uznaje się ją za obowiązującą już od czasów II Rzeczypospolitej.

Zupełnie czym innym jest natomiast zwyczaj konstytucyjny. Pojęciem tym określa się ustabilizowaną (tzn. długotrwałą i powtarzalną) praktykę postępowania w jakiejś sytuacji, rodzącą domniemanie, że gdy sytuacja ta zaistnieje w przyszłości, także postąpi się w niej w taki sam sposób. Innymi słowy, choć przepisy prawa pozostawiają kilka możliwości w określonej sytuacji, to praktyka stale wybiera tylko jedną z nich. Istotą zwyczaju konstytucyjnego jest to, że powstaje on tam, gdzie regulacja prawna nie jest wyczerpująca, co jest częstym zjawiskiem w prawie konstytucyjnym. Najwięcej zwyczajów konstytucyjnych można odnaleźć w praktyce parlamentarnej, w niemałym stopniu na zwyczajach oparte jest np. funkcjonowanie Rady Ministrów. Przykładem zwyczaju parlamentarnego jest sposób zajmowania miejsc w sali obrad Sejmu przez poszczególne ugrupowania (tradycyjny podział na prawicę i lewicę).

Raz jeszcze należy przy tym podkreślić, że **zwyczaj konstytucyjny to sposób, w jaki normy prawa konstytucyjnego są stosowane w praktyce**. Zwyczaje konstytucyjne należy traktować jako element praktyki konstytucyjnej, a nie prawa konstytucyjnego, bo zwyczaj to określony sposób postępowania, a nie norma prawna. Tym samym zwyczaj może zostać zawsze przekreślony czy odrzucony, jeżeli przestanie się go stosować w praktyce. Odrzucenie czy zmiana zwyczaju nie wymagają

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

zmiany przepisu prawnego, gdyż może on powstać i istnieć tylko tam, gdzie regulacje prawne pozostawiają praktyce pewne wolne obszary. Jeżeli natomiast zwyczaj konstytucyjny będzie się utrzymywać przez tak długi czas, że praktyka zacznie przypisywać mu walor bezwzględnie obowiązujący, to będzie to oznaczało przekształcenie się zwyczaju w normę prawa zwyczajowego (i wówczas – skoro mamy do czynienia z normą prawną – zmiana takiej normy będzie mogła nastąpić tylko przez ustanowienie nowej normy prawnej). Polska tradycja konstytucyjna jest jednak zbyt zmienna i krótka, by można było wskazać przykłady takiego przekształcenia się zwyczaju w normę prawa zwyczajowego.

Zwyczaj konstytucyjny może powstać spontanicznie i wówczas zauważany jest już po jakimś okresie praktycznego funkcjonowania. Może też powstać w wyniku tzw. **precedensu konstytucyjnego**, to znaczy **jednorazowego, świadomego rozstrzygnięcia w praktyce jakiejś sytuacji, z nadzieją, że w przyszłości w podobnych sytuacjach będzie się postępować podobnie**. Nie zawsze nadzieja ta się sprawdza w praktyce, jeżeli jednak to nastąpi, precedens da początek nowemu zwyczajowi konstytucyjnemu. Ten nowy zwyczaj może zastępować dawny sposób postępowania w danej sytuacji – wówczas precedens stanie się narzędziem zmiany dawnego zwyczaju konstytucyjnego.

Zwyczaje konstytucyjne (a tym bardziej precedensy konstytucyjne) **nie tworzą norm prawnych, nie można ich więc zaliczać do źródeł prawa konstytucyjnego**. Stanowią one jednak bardzo ważne uzupełnienie norm prawa konstytucyjnego, bo dopiero na tle ich analizy możliwe jest zrozumienie rzeczywistych zasad funkcjonowania tych norm.

38 ! Do tradycyjnie rozumianych źródeł prawa konstytucyjnego nie można też zaliczyć **orzecznictwa** sądów (a przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego), bo **w polskim systemie prawa nie dopuszcza się stanowienia prawa przez sądy**. Formalnie rzecz biorąc, orzeczenia sądowe dotyczące norm prawa konstytucyjnego nie powinny dodawać niczego nowego do treści tych norm, a tylko precyzować ich znaczenie i sposób zastosowania w konkretnych sytuacjach.

! Nie do końca odpowiada to jednak współczesnym realiom, bo orzecznictwo sądowe stanowi dziś **powszechnie uznaną formę ewolucji konstytucyjnej**. Jest to szczególnie widoczne, gdy orzeczeniom sądowym przyznaje się walor wiążący, bo wówczas muszą być wykonywane przez jego adresatów. Dość wskazać, że art. 190 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. nadaje rozstrzygnięciom Trybunału Konstytucyjnego moc powszechnie obowiązującą. Jeżeli dodać do tego specyfikę sformułowania postanowień konstytucyjnych, ich znaczną ogólnikowość i pojemność treściową, to **bardzo trudno będzie twierdzić, że sądowa interpretacja konstytucji nie prowadzi do uzupełniania czy wzbogacania treści zawartych w niej norm**. Dotyczy to zwłaszcza

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

zasad konstytucyjnych, które – jak już była o tym mowa – zakładają stałe formowanie swej treści w praktyce stosowania konstytucji.

Zjawisko uzupełniania czy precyzowania norm prawa pisanego przez orzecznictwo sądów konstytucyjnych (czy orzecznictwo sądowe) jest **typowe dla obecnego etapu rozwoju konstytucjonalizmu** – można je poddawać krytyce, ale nie można go ignorować. Również w Polsce wiele norm i zasad konstytucyjnych można odczytywać tylko na tle rozumienia nadanego im w orzecznictwie (dość wspomnieć ekstensywną praktykę interpretacji klauzuli demokratycznego państwa prawnego, o czym będzie mowa w następnym rozdziale). Sytuuje to orzecznictwo sądowe (zwłaszcza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego) blisko źródeł prawa konstytucyjnego.

Natomiast charakteru źródła prawa nie można przypisać doktrynie prawa konstytucyjnego, rozumianej jako zespół naukowych poglądów i twierdzeń formułujących podstawową siatkę pojęciową prawa konstytucyjnego i określających metody oraz zasady jego interpretacji. Owe poglądy i twierdzenia mogą się cieszyć powszechną akceptacją – wówczas mówimy o tzw. doktrynie wiodącej (panującej). Z samego jednak założenia jest to tylko system poglądów nauki, a tym samym doktrynie – nawet panującej – nie można przypisywać mocy prawnie wiążącej. **39**

Nie można jednak zapominać o roli, jaką doktryna zyskała sobie w wielowiekowej tradycji prawa kontynentalnego. Niezależnie od faktu, że o treści prawa decyduje ustawodawca, a nie nauka, poglądy doktryny pełnią ważną funkcję aksjologiczną, afirmując lub negując przyjmowane unormowania; w znacznym stopniu wskazują one pożądane kierunki rozwoju unormowań prawnych. Zawsze występuje też szczególny związek między doktryną a orzecznictwem, bo wiele koncepcji doktrynalnych znajduje stopniową realizację w rozstrzygnięciach sądowych.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 3

ZASADY USTROJU RZECZYPOSPOLITEJ

Literatura: Bartoszewicz M., *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006; Brzozowski W., *Neutralność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011; Dębska M., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2013; Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001; Jackowski M., *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008; Kranz J. (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006; Kruk M., *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP* [w:] *Prawo XXI wieku*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006; Krukowski J., *Realizacja Konkordatu z 1993 r. w prawie polskim*, „Studia Prawnicze" 1999/3; Kuca G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014; Maciąg Z., *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech*, Białystok 1998; Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003; Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012; Popławska E. (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000; Sarnecki P., *Idee przewodnie Konstytucji RP z 2 IV 1997*, Prz. Sej. 1997/5; Sarnecki P. (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997; Sokolewicz W. (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998; Witkowski Z., Szewczyk M., Serowaniec M., *Model cywilnej i demokratycznej kontroli cywilnej nad Siłami Zbrojnymi RP*, Toruń 2018; Wołpiuk W. (red.), *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa 2008; Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006; Wróblewska I., *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010; Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008; Ziembiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996.

3.1. Pojęcie „zasady ustroju"

40 Każda konstytucja określa pewne zasady i wartości podstawowe (była już o tym mowa w poprzednim rozdziale), które rozstrzygają o charakterze ustrojowym państwa i określają panujący w nim system władzy. Ich suma składa się na tożsamość konstytucyjną państwa. „Zasady ustroju" wskazują przede wszystkim, do kogo należy władza w państwie (określają suwerena), ustanawiają podstawowe formy

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wykonywania tej władzy i rodzaje (typy) organów państwowych do tego powołanych. Zasady te określają podstawowe sposoby (płaszczyzna formalna) i treści (płaszczyzna materialna) wykonywania władzy, wskazując idee i cele, jakie powinny być w tym procesie urzeczywistniane.

Konstytucjonalizm współczesny ukształtował wiele zasad wspólnych, stanowiących jak gdyby standard demokratycznego państwa i wymagających uwzględnienia w każdej nowoczesnej konstytucji. Zasady te mogą być formułowane w bardzo różny sposób, różne mogą być proporcje ich wzajemnego ujęcia, mogą być one uzupełniane zasadami i deklaracjami o bardziej szczegółowym charakterze. Wynika to ze specyfiki każdego państwa, meandrów jego historii konstytucyjnej, hierarchii wartości i celów, uważanych przez twórców konstytucji za podstawowe. W ramach więc pewnej globalnej wspólnoty najważniejszych rozwiązań (odnoszących się głównie do regulacji praw jednostki) każdej konstytucji pozostaje szerokie pole wyboru oraz sposobu wyrażenia i sprecyzowania owych zasad wspólnych.

Konstytucyjne zasady ustroju nie zawsze są zapisywane w odrębnych postanowieniach tego aktu. Nierzadko wymagają one dopiero zdefiniowania zarówno na podstawie poszczególnych postanowień konstytucji, jak też koncepcji aksjologicznych i konstrukcji doktrynalnych, które tworzą tło dla tekstu konstytucji oraz interpretacji jej tekstu. Jest bowiem regułą, że tekst konstytucji posługuje się skrótami myślowymi, pojęciami-kluczami, milcząco zakładając, że znaczenie tych pojęć jest na tyle oczywiste, iż nie wymaga legalnych definicji. W ten sposób zasady ustroju nabierają znacznej elastyczności i o ich rzeczywistej roli i znaczeniu można często mówić dopiero na tle orzecznictwa sądowego dokonującego ich konkretyzacji.

§ Konstytucja z 2.04.1997 r. **pomieszcza najważniejsze zasady ustrojowe w rozdziale I, zatytułowanym „Rzeczpospolita”** i chronionym (wraz z rozdz. II i XII) szczególnym, trudniejszym trybem zmiany (art. 235 ust. 6). Błędem byłoby jednak traktowanie 29 artykułów składających się na ten rozdział jako wyliczenia 29 zasad ustrojowych. Rozdział ten zawiera bowiem postanowienia o bardzo różnej randze i bardzo różnym stopniu abstrakcyjności – obok wskazania zasad o szczególnej doniosłości (np. art. 1, art. 2, art. 4, art. 8, art. 10) nie brakuje w nim postanowień bardziej szczegółowych, ilustrujących tylko pewne aspekty zasad ogólniejszych (np. art. 13, art. 17, art. 26), bądź też stanowiących raczej normy niż zasady konstytucyjne (np. art. 11 ust. 2; art. 21 ust. 2; art. 27, art. 28, art. 29). Błędne byłoby też przekonanie, że zasad ustrojowych nie można odnajdywać i w innych rozdziałach Konstytucji, a zwłaszcza w jej rozdziale II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”). Bardzo istotnym elementem dla definiowania treści poszczególnych zasad ustrojowych są także postanowienia Wstępu do Konstytucji. **41**

Konstytucja z 2.04.1997 r. poświęca wiele miejsca określeniu zasad ustrojowych i nie bez racji formułuje się zarzuty, że jest ona w wielu miejscach rozwlekła i za mało ju-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

rydyczna. Takie ujęcie jej tekstu pozostawia doktrynie znaczną swobodę w ustalaniu katalogu zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej – dość porównać poszczególne podręczniki prawa konstytucyjnego, by zobaczyć, jak różnie konstruuje się liczbę tych zasad i jak różne przypisuje się im nazwy.

Z tego względu nie jest konieczne, by podejmować tu – z góry skazaną na niepowodzenie – próbę wyodrębnienia i zdefiniowania wszystkich zasad ustrojowych, jakie można wydobyć z tekstu Konstytucji. Wystarczy wskazanie **siedmiu zasad najbardziej podstawowych**, a mianowicie zasad:

1) suwerenności narodu;
2) niepodległości i suwerenności państwa;
3) demokratycznego państwa prawnego;
4) społeczeństwa obywatelskiego;
5) podziału władz;
6) społecznej gospodarki rynkowej;
7) przyrodzonej godności człowieka.

3.2. Zasada suwerenności narodu

42 Zasada ta określa suwerena, a więc wskazuje tego, do kogo należy władza w państwie. Przyjęta w art. 4 ust. 1 Konstytucji formuła: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu", nawiązuje do koncepcji suwerenności, jaka ukształtowała się w doktrynie europejskiej na przełomie XVIII i XIX w. Wskazanie tej doktryny na naród jako suwerena (a więc wyłączny podmiot najwyższej władzy w państwie) miało na początku znaczenie przede wszystkim negatywne. Chodziło o wyraźne podkreślenie tego, że suwerenem nie może być monarcha, niedopuszczalny więc ma być powrót do monarchii absolutnej. Także w dzisiejszej polskiej perspektywie nie można pomijać owego aspektu negatywnego: określenie narodu jako podmiotu suwerenności oznacza odrzucenie koncepcji, zgodnie z którą podmiotem władzy może być jakaś klasa czy grupa społeczna (a przypomnijmy, że Konstytucja z 1952 r. głosiła, iż „władza w PRL należy do ludu pracującego miast i wsi"), partia polityczna czy jednostka. Nie może być tym samym grup społecznych czy kategorii obywateli, które mogłyby zostać postawione poza pojęciem „naród-suweren".

Znacznie trudniejsze jest **zdefiniowanie pozytywnego aspektu omawianej doktryny** i zdefiniowanie pojęcia **„naród"**. Na pewno pojęcie to ma charakter filozoficzno-społeczny, a nie etniczny. W żadnym więc razie nie można utożsamiać narodu z ogółem osób narodowości polskiej, a pozostawiać poza zakresem tego pojęcia obywateli Rzeczypospolitej o innej narodowości. Nie zakazuje to dostrzegania istniejących mniejszości narodowych i gwarantowania im prawa do zachowania tożsamości (art. 27 i art. 35), jest to już jednak zupełnie inna płaszczyzna rozważań.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Pojęcie „naród" należy odnosić do wspólnoty wszystkich obywateli Rzeczypospolitej (przypomnijmy, że Wstęp do Konstytucji używa określenia „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej"), ale i to określenie nie wyczerpuje problemu. Z jednej strony rzeczywistym źródłem władzy są decyzje tylko tych obywateli, którzy mają prawa wyborcze (korpusu wyborczego). Z drugiej strony Konstytucja mówi też o Polakach zamieszkałych za granicą (art. 6 ust. 2), w pewnym stopniu wychodzi więc poza tradycyjne kryterium obywatelstwa. Rzecz jednak w tym, że formułowanie precyzyjnej definicji narodu nie jest ani możliwe, ani potrzebne, bo – jak już wspomniałem – z punktu widzenia procesu wykonywania władzy decydującym kryterium jest posiadanie praw wyborczych (i tu prawo buduje precyzyjne definicje). Bieżące wykonywanie władzy – nawet przez ogół obywateli-wyborców – nie może jednak abstrahować od obowiązku zachowania tożsamości Rzeczypospolitej, obejmującej nie tylko aktualny krąg obywateli, lecz także opartej na wspólnej historii i tradycji, stanowiącej jak gdyby sumę przeszłości, teraźniejszości i przyszłości. W taki sposób należy rozumieć postanowienia Wstępu do Konstytucji, mówiące o „ponadtysiącletnim dorobku, chrześcijańskim dziedzictwie, więzach wspólnoty z rodakami rozsianymi po całym świecie" czy wskazanie (art. 6 ust. 1) na kulturę będącą „źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju". W taki też sposób należy rozumieć art. 1 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli"). Użyte w nim **pojęcie „Rzeczpospolita" jest czymś więcej niż określeniem aktualnie istniejącego państwa, jest raczej nawiązaniem do pojęcia „ojczyzna"** (przypomnijmy, że Wstęp odnosi określenie „dobro wspólne" po prostu do Polski), a więc odwołaniem się do owej historycznej wspólnoty, która tworzy istotę dzisiejszego państwa polskiego.

§ Podstawowe **formy wykonywania władzy przez naród** określa art. 4 ust. 2, stanowiąc, że: „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli lub bezpośrednio". Nietrudno zauważyć, że w tym przepisie pojęciu „naród" nadaje się już bardziej techniczne znaczenie, bo utożsamia się go z ogółem obywateli mających prawa wyborcze. **43**

Artykuł 4 ust. 2 nawiązuje do **tradycyjnego rozróżnienia demokracji bezpośredniej i demokracji pośredniej** (przedstawicielskiej) jako dwu podstawowych form sprawowania władzy.

! **Demokracja bezpośrednia** to sposób sprawowania władzy, w którym decyzje podejmowane są bezpośrednio przez ogół wyborców, bez pośrednictwa jakichkolwiek (nawet wyłonionych w drodze wyborów powszechnych) organów państwowych. Podstawowe formy demokracji bezpośredniej to ogólne zgromadzenie wyborców (co wywodzi się jeszcze z demokracji ateńskiej, ale dzisiaj możliwe jest tylko na najniższym szczeblu lokalnym) oraz referendum (głosowanie ogółu wyborców, którego przedmiotem jest podjęcie decyzji w określonej sprawie lub sprawach). Należy też wymienić inicjatywę ludową (uprawnienie określonej grupy wyborców do wniesienia projektu ustawy do parlamentu lub do poddania określonej sprawy pod referendum)

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

oraz weto ludowe (uprawnienie określonej grupy wyborców do poddania pod referendum ustawy parlamentu, która budzi ich sprzeciw). Inicjatywa i weto rodzą wiążące skutki tylko w aspekcie proceduralnym i tym różnią się od referendum, które pozwala na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze merytorycznym.

§ Artykuł 4 ust. 2 zakłada ustanowienie procedur demokracji bezpośredniej w dalszych, bardziej szczegółowych postanowieniach Konstytucji. Konstytucja przewiduje **cztery rodzaje referendów** (zob. NB 172 i n.):

1) ogólnokrajowe – w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125);
2) w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przewidującej przekazanie organizacji lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3);
3) w sprawie zatwierdzenia zmiany Konstytucji dotyczącej postanowień zawartych w rozdziałach I, II i XII (art. 235 ust. 6);
4) lokalne (art. 170).

W pewnym zakresie Konstytucja **przewiduje też inicjatywę ludową** (art. 118 ust. 2), nieznana jest natomiast w Polsce procedura weta ludowego.

44 ! **Demokracja pośrednia**, zwana też przedstawicielską, to sposób sprawowania władzy, w którym decyzje podejmowane są w imieniu suwerena przez organ przedstawicielski (parlament) pochodzący z wyborów. W czasach współczesnych jest to podstawowy sposób sprawowania władzy, jako że instytucje demokracji bezpośredniej albo są technicznie niemożliwe do zastosowania na szczeblu ogólnopaństwowym (zgromadzenie wyborców), albo mogą być stosowane tylko w wypadkach szczególnych (referendum). Rzeczywistą formą wykonywania władzy przez korpus wyborczy jest więc jej delegowanie na rzecz regularnie wybieranych przedstawicieli. Tak też trzeba rozumieć sformułowanie art. 4 ust. 2, które – wymieniając na pierwszym miejscu sprawowanie władzy **przez swych przedstawicieli** – uznaje demokrację pośrednią za podstawowy sposób rządzenia państwem.

! Dla rzeczywistego istnienia demokracji pośredniej nie wystarczy jednak samo istnienie parlamentu. Konieczne jest spełnienie wielu wymagań szczegółowych, wymaganych także przez **globalne standardy demokracji**.

Pierwszym jest oparcie sposobu wyłaniania parlamentu (jego izb) na demokratycznej procedurze wyborczej, która musi uwzględniać zasady powszechności, bezpośredniości, równości i tajności (art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 2). Konieczne jest też, by wybory odbywały się regularnie (art. 98), a przedłużenie kadencji parlamentu było dopuszczalne tylko w sytuacjach nadzwyczajnych (art. 228 ust. 7).

Po drugie, konieczne jest **oparcie systemu politycznego na zasadzie pluralizmu**, czego podstawowym przejawem jest zagwarantowanie wolności tworzenia i działania

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

partii politycznych (art. 11–13), aby w wyborach mogły konkurować wszystkie poważne orientacje polityczne danego kraju.

Po trzecie, ważne jest, by **parlamentowi jako organowi reprezentacji narodu przysługiwała odpowiednio silna pozycja i kompetencje** w systemie organów państwowych; w świetle tego wymagania trzeba też spoglądać na zasadę podziału władz. Należy jednak pamiętać, że powiązanie parlamentu z suwerenem nie stwarza mu absolutnej swobody działania. Musi on, tak jak każdy organ władzy publicznej, działać w ramach wyznaczonych mu przez konstytucję (zasada konstytucjonalizmu – zob. NB 51). Nadużyciem intelektualnym jest więc powoływanie się na „wolę suwerena" (mającą wyrażać się w decyzjach ustawodawczych podejmowanych przez aktualną większość parlamentarną) dla uzasadniania odstępstw od obowiązku bezwzględnego przestrzegania konstytucji. Podstawowym wyrazem „woli suwerena" jest właśnie konstytucja (zwłaszcza gdy zostaje przyjęta w drodze referendum), tenże „suweren" oczekuje więc, że jego konstytucja nie będzie łamana.

45 Istotą demokracji pośredniej jest podejmowanie decyzji w imieniu suwerena przez **organ** (organy) **przedstawicielski** pochodzący z wyborów. Jest niesporne, że charakter tak rozumianego organu przedstawicielskiego należy przypisać parlamentowi. W warunkach polskich cecha ta odnosi się **w równym stopniu do Sejmu i Senatu**, jako że system wyborczy do obu izb opiera się na zasadzie powszechności. Daje temu też wyraz art. 104 Konstytucji, określając posłów jako **przedstawicieli narodu** (co jest świadomym nawiązaniem do sformułowania art. 4 ust. 2); tak samo (z mocy ogólnego odesłania z art. 108) należy traktować senatorów.

Konstytucja nie określa Prezydenta mianem „przedstawiciel narodu", choć pochodzi on z wyborów o równie demokratycznym charakterze jak wybory parlamentarne. Akcentuje to szczególną pozycję parlamentu (władzy ustawodawczej) w polskiej tradycji podziału władz, nie zmienia jednak faktu, że także Prezydentowi przysługuje bezpośrednia legitymacja woli wyborców. Materialnie rzecz biorąc, **polski Prezydent też jest przedstawicielem narodu** i to odróżnia jego pozycję ustrojową od systemów, w których Prezydenta wybiera parlament lub inne ciało podobne.

Charakter organów przedstawicielskich można też przypisać radom gmin, radom powiatów i sejmikom województw, jako że pochodzą one z wyborów. Ze względu jednak na ograniczony terytorialnie zakres ich legitymacji nie można ich traktować jako organów reprezentacji narodu.

3.3. Zasada niepodległości i suwerenności państwa

46 Zasada ta nie ma tak uniwersalnego charakteru, jak zasada suwerenności narodu czy niektóre zasady omawiane w dalszych częściach tego rozdziału. Ze

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

względu jednak na nasze **doświadczenia historyczne** została ona silne podkreślona w kilku różnych postanowieniach konstytucyjnych. Wstęp do Konstytucji zarówno mówi o walce naszych przodków o niepodległość, jak i przypomina okres, gdy naród pozbawiony był możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie ojczyzny. Ochrona niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa wymieniona została na pierwszym miejscu wśród zadań Rzeczypospolitej (art. 5). W kontekście tych wartości określono rolę sił zbrojnych (art. 26 ust. 1) oraz obywatelski obowiązek obrony ojczyzny (art. 85 ust. 1). Stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium stanowi jedno z podstawowych zadań Prezydenta (art. 126 ust. 2). Silne akcentowanie suwerenności i niepodległości nie jest zresztą udziałem tylko polskiej Konstytucji – podobne ujęcia można z oczywistych względów odnaleźć w konstytucjach państw, które po 1989 r. odzyskały niepodległość (charakterystyczne są np. postanowienia Wstępu i art. 3 konstytucji Litwy z 1992 r.), nie stronią też od nich państwa o ustabilizowanym już istnieniu.

Niepodległość oznacza odrębny byt państwowy Rzeczypospolitej. Podkreślenie tej wartości oznacza zarówno nawiązanie do okresu rozbiorów, jak i do wydarzeń II wojny światowej. Niepodległość oznacza też integralność, tzn. istnienie Polski w jej obecnych granicach – nieprzypadkowo Konstytucja kilkakrotnie podkreśla zasadę nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa.

Suwerenność oznacza zdolność państwa do samodzielnego decydowania o wszystkich dotyczących go sprawach i samodzielnego podejmowania wszystkich dotyczących go decyzji, co nawiązuje z kolei do negatywnych doświadczeń okresu PRL. Tak rozumiana suwerenność odnosi się więc do siatki pojęciowej prawa międzynarodowego i łączy się z sytuacją państwa w jego stosunkach zewnętrznych. Tym samym jest to zupełnie inne pojęcie niż „suwerenność narodu", które odnosi się do sposobu sprawowania władzy wewnątrz państwa, a więc do jego ustroju wewnętrznego. Może w celu uniknięcia nieporozumień terminologicznych Konstytucja niemal nie używa *expressis verbis* określenia „suwerenność", ale w oczywisty sposób pojęcie to (a raczej pojęcia) stanowi tło dla omawianych postanowień konstytucyjnych.

47 **A.** Suwerenność Polski w stosunkach międzynarodowych nie oznacza jednak wyłączenia jej podporządkowania prawu międzynarodowemu oraz prawu Unii Europejskiej, a także zobowiązaniom i ograniczeniom wynikającym z tego prawa. Oznacza natomiast, że poddanie się tym zobowiązaniom zawsze musi wynikać z decyzji suwerennie podjętych przez najwyższe organy Rzeczypospolitej.

Odnosi się to, w szczególności, do procesu **włączania Polski w system integracji europejskiej**, co w dzisiejszych warunkach łączy się zwłaszcza z obecnością w NATO i Unii Europejskiej. Przystąpienie do tych organizacji oznacza ograniczenie międzynarodowej suwerenności Polski. Musi ona – w swych regulacjach prawnych i prak-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

tyce ich stosowania – respektować wartości stanowiące aksjologiczną podstawę Unii Europejskiej, więc „poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka" (art. 2 TUE). W szczególności zaś wszystkie regulacje prawne wydawane przez organy Unii Europejskiej nabierają samoistnie mocy obowiązującej wobec polskiego ustawodawstwa, co obliguje sądy oraz inne organy państwowe nie tylko do ich bezpośredniego stosowania, ale i do dawania im pierwszeństwa wobec unormowań prawa krajowego (zob. NB 403–405).

§ **Ograniczenie suwerenności może nastąpić tylko na podstawie wyraźnej i szczególnej regulacji konstytucyjnej** – stąd wszystkie konstytucje państw członków Unii zawierają tzw. klauzulę europejską dopuszczającą poddanie się tego typu ograniczeniom. W Konstytucji z 2.04.1997 r. rolę tej klauzuli odgrywa art. 90, który (w ust. 1) pozwala, by „na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach". Artykuł 90 nie mówi więc o transferze suwerenności, a tylko o transferze kompetencji. Zarazem polska Konstytucja wprowadza w tym zakresie wiele różnego rodzaju gwarancji i zabezpieczeń.

⚖ **Po pierwsze, ograniczony jest zakres przekazania kompetencji.** Może on bowiem dotyczyć **tylko niektórych spraw**, co – zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 11.05.2005 r., K 18/04) – oznacza „zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej". Analogiczne stanowisko w jeszcze bardziej rozbudowanej postaci zajął Trybunał na tle Traktatu z Lizbony (wyrok z 24.11.2010 r., K 32/09, potem potwierdzony w wyroku z 26.06.2013 r., K 33/12). Innymi słowy, przekazanie kompetencji nie może mieć charakteru uniwersalnego, a zarazem zakazane jest przekazanie w całości kompetencji najważniejszych, stanowiących o możliwości działania państwa jako odrębnej jednostki. Jak wskazuje Krzysztof Wójtowicz: „na kompetencje te składają się przede wszystkim – stanowienie prawa, wymierzanie sprawiedliwości, zapewnienie porządku, decydowanie o finansach państwowych, tworzenie i utrzymywanie armii". Nawet jeżeli więc pewne kompetencje przekazane Unii Europejskiej zahaczają o wymienione dziedziny, to sprawą zasadniczą jest pozostawienie państwu wystarczającego marginesu własnej władzy w każdej z nich (wyrok K 32/09 mówi o zachowaniu „tożsamości konstytucyjnej" Rzeczypospolitej). Z tego między innymi powodu planowane w przyszłości wprowadzenie Polski do strefy euro będzie wymagało dokonania odpowiedniej zmiany Konstytucji (zob. NB 395).

Po drugie, ustanowiony jest złożony tryb dochodzenia do skutku umowy międzynarodowej przewidującej przekazanie kompetencji, w szczególności gdy chodzi o wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy. Artykuł 90 ust. 2–4 Konstytucji (zob. szerzej NB 397) oddaje wyrażenie zgody albo w gestię parlamentu (ale wtedy w obu izbach konieczne jest uzyskanie większości dwóch trzecich głosów, co w polskich warunkach politycznych wymaga współdziałania opozycji parlamentarnej –

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

tak wyrażono zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony w 2008 r.), albo bezpośrednio w gestię narodu (tak właśnie w formie referendum wyrażono zgodę na ratyfikację traktatu akcesyjnego w 2003 r.). Natomiast umowy dotyczące aktualizacji kompetencji już przekazanych podlegają ratyfikacji w „normalnym" trybie z art. 89 (wyroki TK z 18.02.2009 r., Kp 3/08, oraz z 26.06.2013 r., K 33/12).

Po trzecie, zmiany zakresu przekazania kompetencji, a zwłaszcza jego rozszerzenie, są możliwe tylko w drodze zawarcia nowej umowy międzynarodowej i pod warunkiem jej ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane państwa. Ani Unia Europejska, ani żadna inna organizacja ponadnarodowa nie dysponują bowiem kompetencją do samodzielnego rozszerzania swojego zakresu działania.

Po czwarte, Polska zachowuje – przynajmniej w sensie prawnym – możliwość wystąpienia z Unii Europejskiej (choć zapewne oznaczałoby to samobójstwo gospodarcze państwa). Możliwość wystąpienia znajduje obecnie ujęcie w art. 50 TUE, w brzmieniu nadanym mu przez Traktat z Lizbony, a w prawie krajowym odnosi się do niej art. 22a ustawy z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych (zob. NB 388).

Obecność w Unii Europejskiej, w kształcie ustalonym przez Traktat z Lizbony, **nie oznacza przekreślenia suwerenności międzynarodowej państwa polskiego**. Nie ulega natomiast wątpliwości, że **oznacza ono ograniczenie suwerenności**, ale przynosi zarazem efekt kompensacyjny. Trafnie wskazuje Jerzy Jaskiernia, że: „państwo uzyskujące członkostwo w UE z jednej strony rezygnuje z wykonywania określonych kompetencji, z drugiej zaś uzyskuje pewne możliwości działania w płaszczyźnie międzynarodowej", w szczególności przez współkształtowanie decyzji podejmowanych na szczeblu unijnym. Reszta jest sprawą rachunku politycznego i ekonomicznego, który każde państwo podejmuje przez swoje demokratycznie wybierane organy.

B. Z zasadą suwerenności państwa wiąże się też istnienie szczególnych ograniczeń konstytucyjnych odnoszących się do **angażowania polskich Sił Zbrojnych** (zob. NB 385). Wprowadzenie stanu wojny możliwe jest tylko „w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji" (art. 116 ust. 2). Zasady użycia sił zbrojnych poza granicami kraju oraz zasady pobytu obcych wojsk na naszym terytorium musi określać ustawa lub ratyfikowana umowa międzynarodowa (art. 117).

3.4. Zasada demokratycznego państwa prawnego

48

Zasada ta – podobnie jak zasada suwerenności narodu lub zasada podziału władz – ma już ustabilizowane miejsce we współczesnym konstytucjonalizmie. Do polskiej Konstytucji została wprowadzona przez nowelę grudniową z 1989 r.;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

obecne sformułowanie **art. 2 Konstytucji** („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej") jest identyczne z treścią art. 1 wprowadzonego wówczas do Konstytucji z 1952 r. Ta identyczność treściowa ma duże znaczenie, ponieważ pozwoliła zachować aktualność orzecznictwa z lat 1990–1997.

Sama idea rządów prawa jest, oczywiście, bardzo stara. Stwierdzenie, że pożądany stan stosunków w państwie to stan, w którym prawo jest przestrzegane, jest jednak ogólne i mało mówi. Poszczególne kultury i systemy prawne stworzyły pewne bardziej rozwinięte pojęcia, odpowiednie do swoich cech specyficznych. **Pojęcie „państwo prawa" powstało w niemieckiej kulturze prawnej** i zostało rozwinięte w doktrynie w XIX w., ale bezpośredniego wpływu na praktykę funkcjonowania państwa nie miało do czasu uchwalenia Ustawy Zasadniczej RFN w 1949 r.

49

Pojęciu **„państwo prawne"** można przypisywać wiele różnych znaczeń. W najszerszym ujęciu jest ono właściwie równoznaczne z sumą cech ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego. Jako **elementy państwa prawnego** traktuje się zasady: podziału władz, zwierzchnictwa konstytucji, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, szczególnej roli ustawy jako podstawowego i powszechnego źródła prawa. Takie całościowe podejście jest tym łatwiejsze, że Konstytucja posługuje się formułą „demokratyczne państwo prawne". W takim znaczeniu zasada demokratycznego państwa prawnego w dużej mierze pokrywa się z innymi zasadami ustroju państwowego.

Pierwotne rozumienie terminu „państwo prawne" miało jednak znacznie węższy charakter i akcentowało jego **formalny aspekt**. W najbardziej ogólnym ujęciu chodzi o zasadę, w myśl której **prawo powinno być przestrzegane przez wszystkich jego adresatów, ale przede wszystkim przez organy państwowe**. Oznacza to dla organów władzy publicznej obowiązek działania „na podstawie i w granicach prawa" (art. 7 Konstytucji). Należy tu zwrócić uwagę na fundamentalną różnicę między sytuacją prawną jednostki (obywatela) a sytuacją prawną organów państwowych. Już we francuskiej Deklaracji Praw z 1789 r. sformułowano zasadę, w myśl której każdy obywatel może czynić to, co nie jest zabronione i co nie utrudnia innym korzystania z ich praw. Pozycję prawną obywatela kształtuje więc zasada: to, co nie jest zabronione, jest dozwolone. Zupełnie **odmienna reguła obowiązuje organy państwa: tylko to jest im dozwolone, co zostało przez prawo przewidziane jako ich zadanie czy kompetencja**. Organ państwowy może działać tylko na podstawie prawa i w granicach tych kompetencji, które prawo mu przyznaje (zasada praworządności formalnej).

W orzecznictwie od dawna podkreśla się, że **kompetencji organu państwowego nie można domniemywać**; jeśli nie wynikają one z wyraźnego przepisu prawnego – to nie istnieją one w ogóle (tak już uchwała TK z 10.05.1994 r., W 7/94; wyrok NSA z 18.03.1998 r., II SAB/Łd 57/96, ONSA 1999/1, poz. 18).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

50 W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zarysowała się, od samego początku, **tendencja do szerszego traktowania klauzuli demokratycznego państwa prawnego**. Rozumie się ją mianowicie jako **zbiorczy wyraz** wielu zasad i reguł o bardziej szczegółowym charakterze, które nie są wprawdzie wyraźnie zapisane w Konstytucji, ale z niej wynikają w sposób pośredni (np. wyrok TK z 4.06.2013 r., P 43/11). Odnajdując kolejne takie zasady i nadając im rangę konstytucyjną (a więc wiążąc nimi ustawodawcę zwykłego), Trybunał uzupełnia (uszczegóławia) tekst obowiązującej Konstytucji. Takie podejście Trybunału było zrozumiałe zwłaszcza przed 1997 r., gdy brakowało całościowego uregulowania konstytucyjnych zasad ustroju.

Sytuacja uległa zmianie na tle nowej Konstytucji, bo ta zapisała w sposób wyraźny większość ogólnych zasad i reguł odnajdowanych uprzednio w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Niemniej umieszczenie tej klauzuli na początku nowego tekstu Konstytucji wydaje się potwierdzać jej **znaczenie jako swego rodzaju zbiorczego określenia zasady rządów prawa w Rzeczypospolitej Polskiej**. Jak wskazano w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25.11.1997 r., K 26/97, jego dawniejsze orzecznictwo dotyczące zasady państwa prawnego zachowało aktualność.

W aspekcie materialnym Trybunał odnalazł kiedyś w zasadzie państwa prawnego wiele treści i zasad dotyczących praw i wolności jednostki. Wynikało to ze wspomnianego wcześniej deficytu konstytucyjnego: skoro w pisanym tekście Konstytucji nie zostały wymienione pewne podstawowe prawa i wolności, Trybunał wyprowadzał je z klauzuli demokratycznego państwa prawa. Ponieważ Konstytucja z 1997 r. formułuje bardzo szeroki katalog praw i wolności, nie ma już potrzeby posługiwania się klauzulą demokratycznego państwa prawnego dla jego uzupełniania. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9.06.1998 r., K 28/97: „w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. W takich sytuacjach nie ma potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego (...). Zasada ta pełni wówczas przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji wymienionych, szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej".

Takie podejście Trybunału nie wyklucza jednak traktowania klauzuli demokratycznego państwa prawnego jako podstawy do wywodzenia z niej pewnych zasad działania władzy publicznej. W orzecznictwie ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym nieodzownym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego są reguły stanowienia prawa, które czasem są określane jako zasady przyzwoitej legislacji (zob. ich przegląd w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 12.03.2001 r., OPS 14/00, ONSA 2001/3, poz. 101).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Punktem wyjścia jest tzw. **zasada ochrony zaufania obywatela do państwa**. Jest to dosłowne tłumaczenie nazwy (*Vertrauensschutz*) koncepcji zaabsorbowanej przez nasze sądownictwo administracyjne z praktyki niemieckiej jeszcze w okresie międzywojennym. Czasem określa się ją jako zasadę lojalności państwa wobec obywatela (a także, w pewnym zakresie, lojalności władz państwowych wobec samorządu terytorialnego – wyrok TK z 10.03.2015 r., K 29/13). Zasada ochrony zaufania nakazuje, aby organ państwowy (a więc także ustawodawca) traktował obywateli z zachowaniem pewnych minimalnych reguł uczciwości. Przepisy prawne nie mogą więc zastawiać pułapek, formułować obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, nie mogą stwarzać organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, **zasada ochrony zaufania**:

1) **zapewnia** jednostce możliwość działania przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć;
2) **zakazuje** tworzenia uprawnień nieurealnionych istnieniem procedur ich dochodzenia;
3) **zakazuje** tworzenia rozwiązań iluzorycznych i pozornych, konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne (np. wyrok z 18.01.2013 r., K 18/10).

W ramach tej zasady ogólnej Trybunał Konstytucyjny sformułował liczne konkretne zasady stanowienia prawa, które muszą być przestrzegane w demokratycznym państwie prawnym.

Należy tu wymienić, po pierwsze, **zakaz działania prawa wstecz**, tzn. zakaz stanowienia przepisów prawnych, które obowiązywałyby z mocą wsteczną (zob. np. wyroki TK z 19.11.2008 r., Kp 2/08, oraz z 12.05.2009 r., P 66/07, a także wyrok SN z 15.05.2000 r., II CKN 293/00, OSNC 2000/11, poz. 209). Zakaz ten odnoszony jest wyłącznie do przepisów, które pogarszają sytuację adresatów; nie ma przeszkód w stanowieniu z mocą wsteczną przepisów, które sytuację prawną obywatela polepszają. **Kategoryczność zakazu retroakcji zależy od dziedziny prawa**: ma on bezwzględny charakter w prawie karnym (obecnie reguluje to wyraźnie art. 42 ust. 1 Konstytucji, czyniąc wyjątek jedynie wobec czynów, które w momencie popełniania stanowiły przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego), traktowany jest z dużą kategorycznością w prawie finansowym, nieco łagodniejsze kryteria odnoszą się do prawa ubezpieczeń społecznych. Zakaz retroakcji nie ma więc charakteru absolutnego, ale odstąpienie od niego dopuszczalne jest tylko przy zachowaniu wielu wymagań szczegółowych (ich wyliczenia dokonano np. w wyroku TK z 23.07.2013 r., P 36/12).

Po drugie, należy wskazać nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego przy wprowadzaniu nowych norm prawnych w życie (*vacatio legis* – zob. NB 112). Okres *vacatio legis* w odniesieniu do ustawy wynosi w zasadzie 14 dni od dnia ogłoszenia (por. art. 4 ustawy z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów norma-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

tywnych i niektórych innych aktów prawnych). Zarówno wspomniana ustawa (art. 4 i 5), jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmują, że odstępstwo od co najmniej czternastodniowej *vacatio legis* (skrócenie tego okresu) jest dopuszczalne, jednak tylko wtedy, gdy przemawiają za tym bardzo istotne okoliczności albo gdy nowe przepisy ze swej istoty takiego okresu dostosowawczego nie wymagają. Zwłaszcza gdy przepisy prawne są adresowane do obywateli, okres *vacatio legis* musi być „odpowiedni", tzn. taki, aby adresaci mieli czas dostosować swe interesy do nowej regulacji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego okres dwutygodniowy może stanowić regułę, jeżeli jednak nowe przepisy dotyczą np. podatków, działalności gospodarczej, to dwa tygodnie mogą okazać się zbyt krótkie i obowiązkiem ustawodawcy jest ustanowienie dłuższego okresu *vacatio legis* (zob. np. wyroki TK: z 28.10.2009 r., Kp 3/09; z 15.07.2013 r., K 7/12; z 18.10.2016 r., P 123/15). Bardziej sprecyzowane wymagania Trybunał stawia w odniesieniu do: 1) zmian w podatkach rozliczanych w cyklu rocznym (mogą być one zmieniane nie później niż na miesiąc przed upływem okresu rozliczeniowego – np. wyrok TK z 18.11.2014 r., K 23/12), 2) istotnych zmian prawa wyborczego (mogą one być dokonywanie nie później niż na sześć miesięcy przed rozpoczęciem nowych procedur wyborczych (wyroki TK z 3.11.2006 r., K 31/06, oraz z 20.07.2011 r., K 9/11).

Po trzecie, należy wymienić **zasadę ochrony praw nabytych**. Nowe regulacje prawne powinny na ogół (bo dopuszcza się pewne wyjątki) chronić prawa nabyte: uzyskane raz prawo nie może być odebrane lub w niekorzystny sposób zmodyfikowane. Istnieją pewne **ograniczenia zakazu naruszania praw nabytych**: ochrona praw nabytych rozciąga się tylko na prawa nabyte słusznie; jeśli jakieś uprawnienie zostało nabyte w sposób niesłuszny, niezgodny z zasadami sprawiedliwości, ustawodawca może je odebrać (zob. orzeczenie TK z 22.08.1990 r., K 7/90; wyroki TK z 20.12.1999 r., K 4/99, i z 24.02.2010 r., K 6/09 – odebranie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszom dawnej policji politycznej; analogicznie: uchwała SN z 3.03.2011 r., II UZP 2/11, OSNP 2011/15–16, poz. 2010). Mogą również zaistnieć sytuacje wyjątkowe, w których niezbędna jest ingerencja w prawa nabyte; w szczególności może stać się tak w sytuacji konieczności gospodarczej. Gdyby, na przykład, zaistniało zagrożenie załamania się budżetu państwa, możliwa stałaby się ingerencja w pewne prawa nabyte, jak choćby ograniczanie waloryzacji rent i emerytur, zamrażanie wynagrodzeń i inne (zob. ostatnio wyroki TK: z 12.12.2012 r., K 1/12; z 19.12.2012 r., K 9/12; z 4.06.2013 r., SK 49/12). Trzeba też zwrócić uwagę na fakt, że **ochrona dotyczy nie tylko praw, które zostały już ostatecznie nabyte** (np. na podstawie orzeczenia sądowego czy decyzji administracyjnej), **lecz także tzw. ekspektatyw nabycia praw**, tzn. sytuacji, gdy przepisy prawa wyraźnie przewidują, że po spełnieniu określonych warunków dojdzie do nabycia danego prawa. Ochrona ekspektatyw jest nieco słabsza niż ochrona praw, które już zostały realnie nabyte (w szczególności ochrona ta dotyczy tylko tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tzn. sytuacji, w których spełniono już „wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządem danej ustawy" – zob. wyrok TK z 28.04.1999 r., K 3/99, a także

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wyroki TK: z 22.06.1999 r., K 5/99; z 24.10.2000 r., SK 7/00; z 19.12.2002 r., K 33/02; z 8.11.2005 r., SK 25/02). Ma to szczególnie duże znaczenie w odniesieniu do regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Po czwarte, należy wspomnieć **zasadę określoności prawa**: przepisy prawne muszą być formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swego postępowania (np. wyrok TK z 11.01.2000 r., K 7/99). Przestrzeganie zasady określoności prawa musi być egzekwowane zwłaszcza w prawie karnym (zob. np. wyrok TK z 3.11.2004 r., K 18/03) i innych dziedzinach prawa represyjnego (wyrok TK z 11.05.2007 r., K 2/07 – lustracja); mniejsze wymagania można stawiać w dziedzinach, w których regulacje są skomplikowane i bardziej techniczne. W każdym razie wydawanie przepisów niejasnych i niejednoznacznych stanowi naruszenie zasady państwa prawnego. Za niekonstytucyjne zatem „należałoby uznać uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiają dowolną interpretację" (wyrok TK z 14.09.2001 r., SK 11/00). Niedopuszczalne jest też tak niejasne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków: przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym ustawowej regulacji danej dziedziny (np. art. 31 ust. 3), jak i wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (zob. też wyroki TK: z 30.03.2004 r., K 32/03; z 20.06.2005 r., K 4/04; z 27.11.2006 r., K 47/04; z 18.03.2010 r., K 8/08). Wiąże się z tym obowiązek jednolitości stosowania prawa. Organy administracji mogą oczywiście zmienić pogląd co do sposobu rozstrzygania spraw. Jeżeli jednak prowadzi to do sytuacji, gdy w takich samych sprawach zapadać będą różne decyzje i taka zmienność nie zostanie przekonywająco uzasadniona, to naruszona zostanie zasada ochrony zaufania obywatela do państwa.

Odrębnie należy wymienić **zasadę proporcjonalności**, którą określa się też jako **zakaz nadmiernej ingerencji**. Dotyczy ona treści stanowionego prawa i nakazuje, aby środki zastosowane do osiągnięcia założonego przez prawodawcę celu (w szczególności takie środki, których zastosowanie koliduje z usprawiedliwionymi interesami obywatela) były do tego celu proporcjonalne (tak już orzeczenie TK z 26.04.1995 r., K 11/94). Zasada proporcjonalności zyskała szczególną podstawę prawną w odniesieniu do regulacji ograniczających konstytucyjne wolności i prawa „jednostki" (art. 31 ust. 3; zob. NB 87). W innych materiach można ją wyprowadzać z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Dotyczy to w szczególności: 1) praw i wolności, które nie mają charakteru konstytucyjnego, a są regulowane tylko na poziomie ustawowym; 2) praw, które są gwarantowane konstytucyjnie, ale przysługują podmiotom pozostającym poza zakresem pojęcia „jednostka" (np. sądy, a także jednostki samorządu terytorialnego i niektóre inne podmioty prawa publicznego – zob. wyrok TK z 14.10.2015 r., Kp 1/15); 3) regulacji obowiązku podatkowego jednostki (bo powiązanie art. 84 i art. 217 Konstytucji nadaje charakter szczególny tej materii) – zob. ostatnio wyrok TK z 28.06.2016 r., SK 31/14.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Odrębnie należy też wymienić **zasadę *ne bis in idem***, która odnosi się przede wszystkim do zakazu podwójnego karania za ten sam czyn. Znajduje ona szczególnie silną ochronę w prawie karnym, ale – z mocy art. 2 – stosuje się ją też do wszelkich przypadków zbiegu odpowiedzialności (zob. ostatnio wyroki TK z 11.10.2016 r., K 24/15 – obligatoryjne zatrzymanie prawa jazdy, oraz z 23.11.2016 r., K 6/14 – pozbawienie wolności niebezpiecznych przestępców po odbyciu kary).

51 Odrębnym elementem koncepcji demokratycznego państwa prawnego jest oparcie **systemu źródeł prawa** na: 1) zasadzie hierarchicznej budowy; 2) usytuowaniu aktów stanowionych przez parlament – konstytucji i ustaw – na szczycie tej hierarchii.

Odpowiednio należy wyróżnić trzy istotne zasady ustrojowe:

1) **nadrzędności konstytucji** (określanej też jako **zasada konstytucjonalizmu**) – wynika z niej, po pierwsze, bezwzględny nakaz przestrzegania konstytucji przez wszystkie organy władzy publicznej oraz osoby będące piastunami funkcji publicznych, niezależnie od stopnia ich legitymacji demokratycznej; po drugie – nakaz stworzenia systemu proceduralnych gwarancji ochrony konstytucji, w szczególności kontroli zgodności ustaw z konstytucją (zob. NB 26 i n.);
2) **zwierzchnictwa ustawy**, rozumianego jako podporządkowanie ustawie całokształtu prawodawstwa pochodzącego od organów władzy wykonawczej, a także jako zastrzeżenie dla ustawy normowania kwestii najważniejszych, zwłaszcza z punktu widzenia sytuacji jednostki (tzw. zasada wyłączności ustawy; zob. NB 107–109);
3) **wykonawczego charakteru regulacji przyjmowanych przez organy rządowe** – jeżeli zaś regulacje te mają być adresowane do obywatela (podmiotów podobnych), to może to następować tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy i w celu jego wykonania (zob. NB 110–112).

Konstytucja z 1997 r. poświęca tym problemom odrębny rozdział. Kwestie systemu źródeł prawa zostaną więc omówione oddzielnie, a w tym miejscu należy tylko podkreślić ich bezpośredni związek z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

52 Artykuł 2 Konstytucji określa Rzeczpospolitą jako demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające **zasady sprawiedliwości społecznej**. Stwierdzenie to nawiązuje do spotykanej w ustawodawstwie konstytucyjnym niektórych państw **zasady państwa socjalnego, to jest państwa, które ma pewne zobowiązania w stosunku do obywateli, zwłaszcza tych grup, które szczególnie potrzebują jego opieki** (zob. NB 67).

Zasada państwa sprawiedliwości społecznej nie znalazła jednak dotąd roli porównywalnej do klauzuli państwa prawnego. W praktyce orzeczniczej przypisuje się jej raczej rolę wskazówki interpretacyjnej. Oznacza to, że jeżeli możliwa jest różnokierun-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

kowa wykładnia danego przepisu, należy wybierać taką, która najpełniej czyni zadość wymaganiom sprawiedliwości społecznej. Takie zastosowanie zasady sprawiedliwości społecznej widać zwłaszcza na tle orzeczniczej wykładni zasady równości (art. 32 Konstytucji; zob. NB 79).

Znacznie rzadziej orzecznictwo próbuje odnaleźć w zasadzie sprawiedliwości społecznej własne treści normatywne i traktować ją jako samoistny wzorzec kontroli konstytucyjności (zob. np. wyrok TK z 13.06.2013 r., K 17/11). Powściągliwość ta wynika z braku porozumienia co do konkretnych treści, które składają się na stan „sprawiedliwości społecznej". Ocena ustaw pod kątem realizowania przez nie zasady sprawiedliwości społecznej ma w znacznym stopniu charakter pozaprawny i należy przede wszystkim do zadań ustawodawcy.

3.5. Zasada społeczeństwa obywatelskiego

Pojęcie **„społeczeństwo obywatelskie"** wywodzi się z prac Hegla, ale w Polsce zyskało rację bytu dopiero w okresie tzw. pierwszej „Solidarności" (1980–1981). Używano go wtedy jako hasła przeciwstawiającego zastany stan rzeczy, kiedy to obywatel, pozbawiony możliwości oddziaływania na proces rządzenia, pozostawał jedynie przedmiotem działań władzy (a więc przede wszystkim – partii rządzącej), stanowi postulowanemu, w którym obywatel miał się stać podmiotem procesu przemian, a społeczeństwo – organizacją złożoną z jednostek świadomych swoich praw i celów oraz zdolnych do ich realizacji. Przesłanki uformowania się tak rozumianego społeczeństwa obywatelskiego kiełkowały przez cały okres lat 80., jednak w celu ich ostatecznego ukształtowania się konieczna była zmiana ustrojowa zapoczątkowana w 1989 r. **53**

Konstytucja z 1997 r. nigdzie nie używa pojęcia „społeczeństwo obywatelskie", ale w wielu sformułowaniach i postanowieniach daje wyraz **podstawowym elementom tej idei**. W aspekcie, rzec można, organizacyjnym idea ta opiera się na trzech założeniach wyjściowych.

Po pierwsze, że każdy obywatel funkcjonuje równocześnie w kilku podstawowych układach społecznych, przede wszystkim w układzie politycznym, układzie pracowniczym i w układzie terytorialnym. W każdym z nich ma określone interesy oraz dążenia i w każdym z nich powinien dysponować instrumentami pozwalającymi mu na ich wyrażanie i realizację.

Po drugie, zakłada, że owe interesy i dążenia mają z natury charakter zróżnicowany, a często przeciwstawny. Stąd proces ich wyrażania musi mieć **pluralistyczny charakter**, ze swej istoty polegający na możliwości równoległego formułowania konkurencyjnych programów i tworzenia organizacji służących ich realizacji. Społeczeń-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

stwo obywatelskie to społeczeństwo pluralistyczne, w którym każdy ma możliwość działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach, służących realizacji jego podmiotowości jako obywatela, pracownika czy mieszkańca. Władze publiczne muszą ten pluralizm szanować: muszą zapewnić swobodę dla ugrupowań i opinii opozycyjnych, nie mogą dokonywać wartościowania tych poglądów (ugrupowań) w oparciu o ich bliskość z partiami rządzącymi, nie mogą nakładać selektywnych ograniczeń na poglądy (ugrupowania) niewygodne dla tych partii.

Po trzecie, zakłada, że celem funkcjonowania pluralistycznego systemu programów, interesów i organizacji jest osiąganie kompromisu opartego na woli większości, ale zarazem respektującego stanowisko mniejszości. Społeczeństwo obywatelskie powinno być bowiem zbudowane na wzajemnym szacunku i współdziałaniu, a nie na wrogości i współczesnych adaptacjach leninowskiego hasła: „kto nie jest z nami, jest przeciwko nam".

54 **A.** Znaczenie podstawowe dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego ma **zasada pluralizmu politycznego**, której **jądrem jest swoboda tworzenia i działania partii politycznych**. Państwo demokratyczne (i tu wracamy do zasady suwerenności narodu i zasady demokratycznego państwa prawnego) to państwo, w którym musi istnieć pluralizm partii politycznych – na tym polega jedna z podstawowych różnic wobec państwa realnego socjalizmu, którego polityczne funkcjonowanie opierało się na monopolu władzy jednej partii, co określano mianem „kierownicza (przewodnia) rola partii komunistycznej".

§ Swoboda tworzenia i działania partii politycznych stanowi jedną z wolności politycznych obywateli. Jej znaczenie jest jednak na tyle istotne, że twórcy Konstytucji postanowili wyrazić tę zasadę już w rozdziale I, traktując ją jako jedną z podstawowych zasad ustroju. Rozwinięcie zasada ta znajduje między innymi w **ustawie z 27.06.1997 r. o partiach politycznych**.

Partie polityczne to zorganizowane struktury jednoczące obywateli dla formułowania, wyrażania i realizowania ich celów politycznych, dążące do zdobycia władzy politycznej w państwie, przede wszystkim przez uzyskanie większości w państwowych i samorządowych organach przedstawicielskich. Artykuł 11 Konstytucji i art. 1 u.p.p. określają następujące cechy, jakim musi odpowiadać dana organizacja, by mogła zostać uznana za partię polityczną:

1) członkami partii mogą być tylko obywatele polscy;
2) zrzeszać się mogą w partii tylko na zasadach dobrowolności i równości;
3) celem działania partii jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa i sprawowanie władzy publicznej.

Powiązanie tych trzech cech odróżnia partię polityczną od innych organizacji (stowarzyszeń, zrzeszeń lub związków) działających zarówno w sferze polityki, jak i poza

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nią. Zarazem przepisy prawne przyznają partiom stanowisko szczególne (uprzywilejowane wobec innych organizacji), zwłaszcza gdy chodzi o udział w kształtowaniu życia politycznego (wybory, funkcjonowanie organów przedstawicielskich, dostęp do środków masowego przekazu, finansowanie z budżetu państwa). Łączą się z tym jednak także szczególne obowiązki i ograniczenia, np. w odniesieniu do prowadzenia przez partię działalności gospodarczej (wyrok TK z 18.07.2012 r., K 14/12).

Partia polityczna, aby uzyskać pełnię możliwości działania, **musi zostać wpisana do ewidencji partii politycznych**. Prowadzi ją Sąd Okręgowy w Warszawie, który nie może odmówić dokonania wpisu, jeśli organizacja pretendująca do miana partii spełnia wskazane tu warunki formalne. W tym sensie należy mówić o swobodzie tworzenia partii politycznych, bo państwo nie ma możliwości decydowania o tym, jakie partie mogą powstawać, a jakie nie (system dający państwu takie możliwości nazywany jest systemem licencjonowania partii politycznych).

Wolność tworzenia partii politycznych **nie ma jednak charakteru nieograniczonego**, bo w Polsce – podobnie jak w większości państw europejskich – doświadczenia historyczne skłoniły do wprowadzenia pewnych zakazów w tym zakresie. W myśl art. 13 Konstytucji zakazy te odnoszą się do:

1) **programowo-ideologicznego charakteru partii** – zakazane jest istnienie partii politycznych:
   a) odwołujących się w swych programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu,
   b) których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową;
2) **metod i zasad organizacyjnych partii** – zakazane jest istnienie partii politycznych, których program lub działalność:
   a) zakłada lub dopuszcza stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa,
   b) przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Organizacja, której charakterystyka odpowiada choćby jednej ze wskazanych cech, nie może zostać uznana za partię polityczną (nie może zostać wpisana do ewidencji), a jeżeli występowanie takich cech zostanie stwierdzone w odniesieniu do już istniejącej partii politycznej – może dojść do uznania, że jej cele lub działalność są sprzeczne z Konstytucją, co powoduje likwidację partii (art. 45–48 u.p.p. – zob. też postanowienia TK z 24.11.2010 r., Pp 1/08, oraz z 6.04.2011 r., Pp 1/10). Orzeczenie w tym przedmiocie może wydać tylko Trybunał Konstytucyjny (zob. NB 359 i 360).

B. Zasada społeczeństwa obywatelskiego wymaga też, by obok systemu partii politycznych mogły działać różnego rodzaju **inne organizacje** zrzeszające obywateli. Są one tworzone w celu realizacji najróżniejszych interesów i dążeń obywateli. Podstawowym celem tych organizacji nie jest zdobywanie władzy politycznej (bo

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wtedy stawałyby się one partiami politycznymi), natomiast – w zależności od swego programu i charakteru – organizacje te mogą oddziaływać (wpływać) na proces podejmowania decyzji politycznych, i wtedy należy je postrzegać jako część składową systemu **grup interesów**, stanowiących tło dla funkcjonowania partii politycznych.

§ Konstytucja ogranicza się do **ogólnej gwarancji wolności zrzeszania się** (art. 12 i art. 58), z tym jednak, że zakazy ustanowione w art. 13 Konstytucji odnoszą się także do tych organizacji. Podstawową prawną postacią funkcjonowania tych organizacji jest stowarzyszenie, a sposób ich powstawania i działania oraz formy kontroli nad nimi określa ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach.

55 ! W płaszczyźnie stosunków pracowniczych podstawową rolę odgrywają związki zawodowe jako organizacje zrzeszające pracowników i reprezentujące ich interesy zarówno wobec pracodawców, jak i wobec władz publicznych. Wolność tworzenia i działania związków zawodowych jest od ponad stu lat traktowana jako jedna z podstaw funkcjonowania społeczeństwa i znajduje gwarancje także w prawie międzynarodowym (przede wszystkim – Konwencja nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz art. 11 EKPCz).

W Polsce rola związków zawodowych przybrała charakter szczególny na tle doświadczeń „Solidarności", która choć formalnie miała kształt związku zawodowego, to funkcjonowała w znacznej mierze w sferze polityki. Wynikało to jednak ze specyfiki lat 80.; obecne warunki społeczeństwa pluralistycznego nakazują wyraźne oddzielenie struktur związkowych od partii politycznych. Konstytucja zapewnia swobodę tworzenia i działania związków zawodowych (pluralizm związkowy; art. 12) i wskazuje na podstawowe dziedziny działalności związków (art. 59). Ten sam przepis gwarantuje swobodę tworzenia organizacji pracodawców, a także organizacji społeczno-zawodowych rolników.

! W niektórych zawodach szczególnych (co dotyczy m.in. większości zawodów prawniczych) tworzone są natomiast **samorządy zawodowe**, których zadaniem jest sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji – zob. o pojęciu tych samorządów – wyrok TK z 24.03.2015 r., K 19/14, a o ich samodzielności wobec władz publicznych – wyroki TK z 19.04.2006 r., K 6/06, oraz z 12.02.2013 r., K 6/12). Konstytucja używa tu zwrotu „można tworzyć samorządy zawodowe", co oznacza, że ustawom zwykłym pozostawia się wyznaczenie zakresu i zadań tych samorządów.

56 ! Podmiotowość obywatela jako mieszkańca określonej jednostki terytorialnej ma gwarantować istnienie **samorządu terytorialnego**, dla którego wydziela się z obszaru władzy państwa pewien zakres spraw o charakterze lokalnym i powierza ich samodzielne rozwiązywanie tej grupie społecznej, której sprawy te przede wszystkim dotyczą. Istnienie samorządu terytorialnego jest konieczną cechą ustroju władzy lo-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

kalnej w państwie demokratycznym (zob. NB 294 i n.). Konstytucja z 1997 r. formułuje bezwzględny nakaz istnienia samorządu terytorialnego i wymaga, by samorząd wykonywał w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność istotną część zadań publicznych (art. 16). W systemie tego samorządu rola podstawowa musi przypadać gminie (art. 164 ust. 1 i 3), natomiast Konstytucja nie przesądza kształtu dalszej struktury samorządu terytorialnego, przewidując jedynie, że: „Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa" (art. 164 ust. 2). Jak wiadomo, dało to podstawę do wprowadzenia w 1998 r. **trójszczeblowej struktury samorządu terytorialnego, która obejmuje gminy, powiaty i województwa**.

Istnieje wiele dalszych instytucji i urządzeń, bez których nie jest możliwe rzeczywiste **57**
funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego i będącej jego podstawą zasady pluralizmu politycznego. Rozdział I Konstytucji wskazuje na dwie instytucje o szczególnym znaczeniu: **środki masowego przekazu** oraz **Kościoły i związki wyznaniowe**.

Wolność środków masowego przekazu (prasy i innych form przekazu drukowanego, a także tzw. mediów elektronicznych – radia i telewizji) jest na całym świecie uważana za *conditio sine qua non* pluralizmu politycznego, a jej jądrem jest zakaz cenzury prewencyjnej. Wolność ta przybiera szczególnie rozbudowaną postać w sferze debaty politycznej, bo środki masowego przekazu pełnią tam funkcję „strażnika" (*watchdog*) pluralizmu i demokracji.

Wolność ta znajduje szerokie rozwinięcie w orzecznictwie ETPCz. W Konstytucji jej ogólną gwarancję formułuje art. 14 (zob. ostatnio wyrok TK z 13.12.2016 r., K 13/16), dalsze zasady znajdujemy w rozdziale o prawach i wolnościach jednostki (art. 54), a status radia i telewizji poddany jest regulacjom szczególnym (zob. NB 314 i n.).

Rolę Kościołów i związków wyznaniowych postrzega się w świecie przede wszystkim w aspekcie wolności wyznania. Specyficzne doświadczenia historyczne Polski, zwłaszcza zaś rola Kościoła katolickiego, nakazują jednak włączanie problematyki Kościołów i związków wyznaniowych do politycznych rozważań o społeczeństwie obywatelskim. Daje temu wyraz Konstytucja, wprowadzając – niezależnie od indywidualnych gwarancji wolności sumienia i wyznania (art. 53) – do zasad ustroju Rzeczypospolitej ogólną definicję roli Kościołów i związków wyznaniowych. Artykuł 25 Konstytucji formułuje w tym zakresie **cztery zasady podstawowe**:

1) **równouprawnienia** Kościołów i związków wyznaniowych (należy pamiętać, że równouprawnienie nie jest synonimem absolutnej równości; zob. wyroki TK: z 2.12.2009 r., U 10/07; z 14.12.2009 r., K 55/07; z 8.06.2011 r., K 3/09);
2) **bezstronności** (neutralności) państwa w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych;
3) oparcia **treści stosunków** między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi na zasadach **poszanowania ich autonomii**, wzajemnej niezależ-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ności każdego w swoim zakresie oraz **współdziałania** dla dobra człowieka i dobra wspólnego;

4) oparcia **formy określenia stosunków między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi** na ustawach uchwalonych na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami, a gdy chodzi o stosunki państwa i Kościoła katolickiego – na umowie (konkordacie) zawartej ze Stolicą Apostolską oraz na ustawach.

3.6. Zasada podziału władz

58 Jest to jedna z najstarszych zasad, towarzysząca rozwojowi myśli ustrojowej już od czasów Arystotelesa. Rozwinięta w XVII i XVIII w. przez Johna Locke'a i Charles'a Montesquieu znalazła miejsce niemal we wszystkich demokratycznych konstytucjach współczesnego świata. Jej zarys znalazł się już w Konstytucji 3 maja, wymieniała ją Konstytucja marcowa, powrócił do niej po blisko 60 latach art. 1 Małej Konstytucji z 1992 r., a art. 10 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. wskazuje, że: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej".

Zasada podziału władz powstawała w czasach nowożytnych jako przeciwieństwo zasady absolutyzmu monarszego, zakładającej skupienie całej władzy w rękach jednego podmiotu. W tym sensie zasada podziału władz powinna być widziana jako jedna z gwarancji demokratyzmu systemu ustrojowego. Nie było też dziełem przypadku negowanie tej zasady w tzw. doktrynie socjalistycznej, która prezentowała tzw. zasadę jednolitości władzy deklarującej jej skupienie w parlamencie, ale w praktyce wyrażającej skupienie funkcji rządzenia w rękach przywódców partii dominującej.

O podziale władzy czy władz (terminologia w tym zakresie jest chwiejna) można mówić, mając na względzie znaczenie przedmiotowe i podmiotowe tego pojęcia. W sensie przedmiotowym (funkcjonalnym) podział władz oznacza wydzielenie pewnych rodzajowo odmiennych kierunków (sfer) działania państwa, takich jak: stanowienie prawa, wykonywanie prawa, sądzenie. Tego typu podejście (choć oparte na innej klasyfikacji przedmiotowej) można było odnaleźć już u Arystotelesa. Zasługą Locke'a i Montesquieu było natomiast powiązanie przedmiotowego i podmiotowego rozumienia podziału władz, tzn. postawienie tezy, w myśl której każdej z trzech wyodrębnionych dziedzin działania państwa powinny odpowiadać trzy oddzielone od siebie grupy organów państwowych (podział władz w znaczeniu podmiotowym, organizacyjnym). Zasada podziału władz wymaga zatem odrębnego istnienia organów władzy ustawodawczej, organów władzy wykonawczej i organów władzy sądowniczej, powołanych do wykonywania swojego odcinka władzy państwowej.

Drugim klasycznym elementem zasady podziału władzy jest tzw. **system hamulców i równowagi lub też system wzajemnego hamowania się i równoważenia władz**.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Nie wystarczy dokonać podziału przedmiotowego i przyporządkować tak wyodrębnionym władzom określone podmiotowo grupy organów państwowych. Konstruowanie systemu organów państwowych polega przede wszystkim na konstruowaniu relacji między organami klasycznymi, a nie na tworzeniu nowych organów państwa. Podstawową zasadą rządzącą stosunkami między trzema władzami jest zasada odrębności poszczególnych władz. W jej ramach każda władza powinna mieć pewne instrumenty, które pozwalają jej powstrzymywać, hamować działanie pozostałych władz, muszą zarazem istnieć instrumenty, które pozwalają innym władzom powstrzymywać, hamować jej działania.

59 **Artykuł 10 Konstytucji z 1997 r.** daje wyraz obu tym składnikom zasady podziału władz, tzn. nie ogranicza się do statycznego wyrażenia tej zasady, ale ujmuje stosunki między władzami w sposób dynamiczny, w formule ich równoważenia się (zob. podsumowująco wyrok TK z 11.08.2016 r., K 39/16). Omawiany przepis wskazuje więc najpierw podstawę przedmiotowego rozgraniczenia władz (ust. 1), a potem wskazuje podmioty – organy konstytucyjne, którym powierzone jest wykonywanie władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (ust. 2).

Tylko jednak piastuni władzy ustawodawczej (Sejm i Senat) są określeni w sposób precyzyjny i wyczerpujący – żaden inny organ w państwie nie ma kompetencji do stanowienia aktów o mocy ustawy (pomijam tu wyjątek z art. 234 Konstytucji). Wyliczenie piastunów władzy wykonawczej (Prezydent i Rada Ministrów) ma już tylko przykładowy charakter, wskazujący podstawowe elementy egzekutywy, ale pomijający wiele innych konstytucyjnych organów władzy wykonawczej (np. premiera czy ministrów). Podobnie piastuni władzy sądowniczej określeni są ogólnym pojęciem „sądy i trybunały", a określenie rodzajów i nazw tych organów zostaje dokonane w innym rozdziale Konstytucji. Oznacza to, że oba Trybunały (Konstytucyjny i Stanu) są elementami władzy sądowniczej, i przecina spory doktrynalne toczone na ten temat pod rządem poprzednich przepisów konstytucyjnych.

Celem art. 10 Konstytucji nie jest wyczerpujące wyliczenie konstytucyjnych organów państwa, a tylko wyrażenie pewnej zasady ogólnej. Należy też zauważyć, że **niektóre konstytucyjne organy państwa nie mieszczą się w klasycznym trójpodziale władz**. Należy wymienić zwłaszcza: Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Krajową Radę Sądownictwa.

Nie ma sensu dokonywać klasyfikacji za wszelką cenę – musimy uznać po prostu, że praktyka konstytucyjna poszła naprzód od czasów Monteskiusza. Trójpodział władzy nadal jest koncepcją wyjściową, ale poddaną bardzo poważnym i niekiedy wyrafinowanym modyfikacjom.

60 Zasada podziału władz **nie ma charakteru absolutnego**. Jej podstawową treścią jest odrzucenie możliwości skumulowania całej władzy w rękach jednego

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

podmiotu. Zasada ta nigdy nie była rozumiana jako wprowadzająca absolutną separację władz (zob. wyrok TK z 13.06.2013 r., P 35/12). Nie ma więc np. całkowitego zakazu powierzania rządowi (ministrom) pewnych kompetencji z zakresu stanowienia prawa, a parlamentowi – pewnych decyzji z zakresu wykonywania prawa. Jest to widoczne zwłaszcza w parlamentarno-gabinetowej wersji podziału władz, gdy zaciera się polityczny i personalny dystans między większością parlamentarną a rządem. Inaczej natomiast ujęta jest pozycja władzy sądowniczej (zob. NB 65).

To przecinanie czy zazębianie się kompetencji nie może jednak iść zbyt daleko. Na tym tle należy wspomnieć o **dwóch koncepcjach szczegółowych**: koncepcji domniemań kompetencyjnych i koncepcji istoty poszczególnych władz.

Koncepcja **domniemań kompetencyjnych** opiera się na ocenie charakteru poszczególnych kompetencji władczych państwa. Kompetencje, które dają się w miarę jednoznacznie określić ze względu na ich treść, można na zasadzie domniemań kompetencyjnych przyporządkować poszczególnym władzom – jeśli, na przykład, dana kompetencja polega na stanowieniu prawa, to z samej swojej istoty powinna przypadać organom władzy ustawodawczej. Jeżeli więc przepisy Konstytucji czy ustawy zwykłej nie precyzują jasno tego, kto ma ustanowić daną regulację prawną, domniemanie kompetencji zawsze będzie przemawiać za przyznaniem tej kompetencji parlamentowi. Oczywiście, to domniemanie kompetencji zawsze może zostać przełamane wyraźnym przepisem konstytucyjnym, przyznającym organowi władzy wykonawczej kompetencję do uregulowania danego zagadnienia (np. art. 92 Konstytucji). Jest to dopuszczalne, bo skoro wszystkie przepisy Konstytucji mają taką samą moc prawną, to przepis szczegółowy może ustalać wyjątki od ogólnej zasady wyrażonej w art. 10. Wymaga to jednak wyraźnego uregulowania konstytucyjnego, ponieważ wyjątków domniemywać nie można. Oznacza to również, że każdy taki przepis szczegółowy podlega wykładni literalnej (ścisłej), a wykluczona jest wykładnia rozszerzająca. Można sobie wyobrazić sytuację, w której owe konstytucyjnie dopuszczone wyjątki przybiorą takie rozmiary, że zniweczona zostanie kompetencyjna odrębność poszczególnych władz. Będzie to oznaczać, że konstytucyjna deklaracja o istnieniu zasady podziału władz nie została dotrzymana, nie wpłynie to jednak na ważność i skuteczność tak ujętych przepisów konstytucyjnych.

Domniemania kompetencyjne wynikające z zasady podziału władz nie mogą natomiast zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych (nie mówiąc już o praktyce). Na tym tle należy widzieć **koncepcję „istoty" poszczególnych władz**. Koncepcję tę wspomniano po raz pierwszy w orzeczeniu TK z 21.11.1994 r., K 6/94, a ostatnio potwierdzono m.in. w wyroku z 25.05.2016 r., Kp 5/15. Zakłada ona, że każdej władzy powinno przypadać minimum kompetencyjne, odpowiadające ich istocie. Innymi słowy, istnieje „jądro kompetencyjne" władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, w które inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady podziału władz. Ustawy zwykłe mogą dokonywać pewnych przesunięć kon-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

kretnych kompetencji między władzami, wkraczanie jednak w dziedziny należące do innej władzy nie może być zbyt głębokie, bo wówczas takie unormowanie ustawowe naruszy konstytucyjną zasadę podziału władz.

61 Zasada podziału władz zakłada oparcie stosunków między poszczególnymi władzami na systemie wzajemnych hamulców, które mają gwarantować współdziałanie i równowagę tych władz. Raz jeszcze trzeba podkreślić, że „równowaga" władz (wskazana w art. 10 ust. 1) nie może oznaczać ich wzajemnego blokowania się, bo Wstęp do Konstytucji nakazuje, aby władze ze sobą współdziałały. Tym samym niedopuszczalne konstytucyjnie jest przyjmowanie regulacji czy podejmowanie działań, których efektem stanie się faktyczne sparaliżowanie zdolności którejkolwiek z władz (zwłaszcza wyrok TK z 11.08.2016 r., K 39/16).

We współczesnym państwie demokratycznym ten system wzajemnej równowagi, współdziałania i hamowania ukształtowany został w **dwa zasadnicze modele** stosunków między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą. Określa je się jako **„system parlamentarny"** (parlamentarno-gabinetowy) i **„system prezydencki"**. W obu systemach struktura i organizacja władzy ustawodawczej (parlamentu) są do siebie zbliżone. Odróżnia je natomiast struktura władzy wykonawczej i sposób ujęcia jej stosunków z parlamentem.

Istotą **systemu parlamentarnego** jest, **po pierwsze, tzw. dualizm egzekutywy**, tzn. wyodrębnienie – w ramach władzy wykonawczej – głowy państwa (prezydent lub monarcha) oraz rządu z premierem na czele. Zadania i kompetencje obu tych ciał są ściśle rozgraniczone. **Po drugie, władza głowy państwa ma charakter ograniczony**, zgodnie z brytyjską maksymą: król panuje, lecz nie rządzi. Rzeczywiste kierowanie sprawami państwowymi należy do rządu, w którym w sposób szczególny wyeksponowana jest pozycja premiera. **Po trzecie, republikańska głowa państwa (prezydent) jest powoływana przez parlament** lub przy decydującym udziale parlamentu, nie występuje zaś wybór prezydenta przez naród. Tym samym prezydent nie może zajmować równorzędnej z parlamentem pozycji ustrojowej. **Po czwarte, rząd pochodzi z parlamentu**, tzn. dla utworzenia rządu konieczne jest (wyraźne lub milczące) poparcie większości parlamentarnej, a tym samym powinna się rysować polityczna jednorodność między rządem a partiami (partią) mającymi większość w pierwszej izbie parlamentu. W wielu państwach jest też regułą, że premier i ministrowie piastują jednocześnie mandaty parlamentarne. **Po piąte, rząd ponosi odpowiedzialność polityczną wobec parlamentu** i może zostać zmuszony do dymisji, jeśli znajdzie się w konflikcie z większością parlamentarną (podstawowym instrumentem parlamentu jest tzw. wotum nieufności). **Po szóste, rząd (w porozumieniu z głową państwa) może rozwiązać parlament** przed upływem kadencji, co może stanowić przeciwwagę dla instytucji wotum nieufności.

Funkcjonowanie systemu parlamentarnego zależy przede wszystkim od politycznego układu sił w parlamencie (pierwszej izbie parlamentu). Gdy rozpadnie się koalicja,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

która wyłoniła dany gabinet, gabinet taki w ten czy inny sposób upada; powinna więc powstać nowa koalicja, będąca podstawą do utworzenia nowego gabinetu. Tym samym **decydującą rolę odgrywa charakter systemu partyjnego**: jeśli mamy do czynienia z systemem dwóch partii dominujących (Wielka Brytania), rząd jest w zasadzie jednopartyjny – i to gwarantuje mu stabilność do końca kadencji; jeżeli mamy do czynienia z systemem stabilnych bloków partyjnych (RFN, państwa skandynawskie), sytuacja jest dość podobna, chyba że dojdzie do rozpadu bloku koalicyjnego. Jeżeli mamy natomiast do czynienia z tzw. systemem rozbicia wielopartyjnego (Belgia, niegdyś Włochy), to byt rządu zależy od losów popierającej go koalicji – łatwo może więc dojść do rozpadu większości (kryzysu parlamentarnego) w trakcie kadencji parlamentu. Jeżeli zaś partie parlamentarne nie są wówczas w stanie sformować nowej koalicji większościowej, to kryzys parlamentarny może przybrać permanentny charakter i wówczas konieczne stanie się powołanie rządu mniejszościowego (więc słabego politycznie, bo tylko tolerowanego przez większość parlamentarną) lub rozwiązanie parlamentu. Najgorsza jest sytuacja, gdy powstaje tzw. większość negatywna, kiedy partie z prawicy i lewicy, mając większość w parlamencie, nie są wprawdzie w stanie porozumieć się w kwestii utworzenia rządu, ale wspólnie głosują przeciwko każdej propozycji rządu mniejszościowego. Może to doprowadzić nawet do upadku demokratycznego systemu rządów, jak np. w Niemczech na przełomie lat 20. i 30., gdy NSDAP i KPD stworzyły negatywną większość w Reichstagu, czego efektem był upadek prestiżu parlamentu, ciągle powtarzane wybory i ostatecznie powołanie Adolfa Hitlera na stanowisko kanclerza (zresztą w całkowicie legalnej procedurze).

Te wszystkie doświadczenia dały asumpt do tzw. **racjonalizacji systemu parlamentarnego**, do czego powrócę w toku dalszych rozważań.

62 **System prezydencki**, którego podstawowym, a w czystej postaci jedynym przykładem są Stany Zjednoczone, jest w pewnym sensie odwrotnością systemu parlamentarnego. Jego **podstawową cechą jest tzw. jednolitość egzekutywy: prezydent jest zarazem głową państwa i szefem (głową) rządu**, nie ma natomiast wyodrębnionego urzędu premiera. Tym samym prezydentowi przysługuje bardzo silna pozycja ustrojowa – jest jednoosobowym zwierzchnikiem władzy wykonawczej, co w Stanach Zjednoczonych ulega dodatkowemu wzmocnieniu wobec nieistnienia rządu rozumianego jako ciało kolegialne o własnych kompetencjach. **Prezydent jest wybierany przez naród**, co daje mu legitymację demokratyczną równą legitymacji parlamentu. Prezydent powołuje kierowników poszczególnych departamentów (potrzebna jest do tego zgoda Senatu, co zakłóca separację władz), a raz powołani kierownicy (sekretarze) są odpowiedzialni tylko przed prezydentem; **system prezydencki nie zna odpowiedzialności parlamentarnej rządu (ministrów)**. Niejako dla równowagi w systemie tym **nie występuje też możliwość rozwiązania parlamentu**. Sam prezydent ponosi odpowiedzialność tylko za naruszenie prawa – wówczas Kongres może go w procedurze impeachmentu usunąć ze stanowiska. Egzekutywa i legislatywa pozostają więc w znacznym stopniu odseparowane; jest to sytuacja inna niż

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

w systemie parlamentarnym, gdzie stosunki między tymi władzami muszą się opierać na zasadzie współdziałania wynikającego z ich politycznej jednorodności.

Rozwiązania amerykańskie znalazły naśladownictwo w wielu systemach, nigdzie jednak nie wprowadzono ich w życie w tak kompletny jak w Stanach Zjednoczonych sposób i nigdzie nie działają one na tle tak specyficznego – jak amerykański – systemu partyjnego. Stąd mówi się raczej o systemach mieszanych (np. łączących silną pozycję prezydenta z dualistyczną organizacją egzekutywy i odpowiedzialnością parlamentarną rządu), prezydencjalnych, półprezydenckich i podobnych. Najbardziej typowym przykładem systemu mieszanego jest Francja, należy też wymienić Finlandię oraz Portugalię. W niektórych z tych państw wprowadzenie elementów systemu prezydenckiego wynikało z niedostatków funkcjonowania dawniejszego systemu parlamentarnego (Francja), było więc przejawem racjonalizacji tego systemu.

63 Najbardziej typową formą **racjonalizacji systemu parlamentarnego** nie jest jednak nadmierne wzmacnianie pozycji prezydenta, ale **zmiana zasad stosunku między parlamentem a rządem**. Zasadą podstawową pozostaje nadal zależność rządu od popierającej go większości parlamentarnej i dopóki taka większość istnieje, dopóty racjonalizujące komponenty systemu mogą być niemal niewidoczne. **Sensem racjonalizacji jest natomiast wprowadzenie rozwiązań rezerwowych na wypadek zakłóceń w normalnym obrazie relacji między parlamentem a rządem.** Najbardziej typowe jest ustanowienie różnego rodzaju utrudnień dla obalenia rządu (wymóg większości bezwzględnej dla uchwalenia wotum nieufności, możliwość połączenia wotum nieufności z rozwiązaniem parlamentu); najdalej idącym jest tzw. konstruktywne wotum nieufności, tzn. uzależnienie dopuszczalności wotum nieufności od zdolności parlamentu do jednoczesnego wyłonienia nowego szefa rządu. Rozwiązanie to od kilkudziesięciu lat funkcjonuje w RFN, znalazło też wyraz w wielu innych konstytucjach, m.in. (częściowo) w Małej Konstytucji z 1992 r. i (w szerokim wymiarze) w Konstytucji z 1997 r. Reasumując, koncepcja racjonalizacji opiera się na swoistym systemie kar i nagród: parlament (jego pierwsza izba), w którym istnieje stabilna i wyraźna większość, może narzucać swoją wolę zarówno drugiej izbie, jak i organom władzy wykonawczej; parlament (pierwsza izba), który nie jest zdolny wytworzyć takiej większości, traci część swojej władzy na rzecz innych organów państwa.

64 Konstytucja z 2.04.1997 r. utrzymała w Polsce **parlamentarny system rządów**, co odpowiada zarówno tradycjom Konstytucji z 1921 r., jak i praktyce życia państwowego po 1989 r. Organizacja władzy wykonawczej oparta jest na zasadzie dualizmu (Prezydent oraz rząd z premierem na czele), rząd (i poszczególni ministrowie) ponoszą polityczną odpowiedzialność przed Sejmem, Prezydentowi nie przysługują kompetencje, które pozwalałyby mu przejąć kierowanie sprawami rządowymi. **Nie jest to czysta postać systemu parlamentarnego**, bo nadal pozostała w nim przynajmniej jedna komponenta typowa dla systemu prezydenckiego, a mianowicie wybór

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Prezydenta nie przez parlament, lecz w głosowaniu powszechnym. Nie oznacza to jednak wprowadzenia systemu prezydenckiego, ponieważ kompetencje głowy państwa uległy w nowej Konstytucji istotnemu ograniczeniu (zob. NB 242).

System przyjęty w Konstytucji z 1997 r. **jest parlamentaryzmem zracjonalizowanym**. Centralne miejsce w systemie organów państwowych przysługuje Sejmowi, wiele jednak jego decyzji musi być podejmowanych bezwzględną lub kwalifikowaną większością głosów, a jeśli takiej większości zabraknie – Sejm musi się pogodzić z wolą Senatu (np. art. 121 ust. 3) czy Prezydenta (art. 122 ust. 5; art. 155). Jak już wspomniałem, wyrażenie rządowi wotum nieufności może nastąpić tylko przy jednoczesnym powołaniu nowego premiera, a więc w trybie konstruktywnego wotum nieufności (art. 158 ust. 1).

Choć art. 10 ust. 1 Konstytucji mówi o oparciu stosunków między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą na wzajemnej równowadze, to dalsze **postanowienia konstytucyjne nadają zdecydowanie silniejszą pozycję parlamentowi, a w jego ramach – Sejmowi**. Odpowiada to tradycji polskiego parlamentaryzmu, który w wielu okresach cechował się – według określenia Wojciecha Sokolewicza – swoistą preponderancją Sejmu. W żadnym więc razie nie pozwala mówić o pełnej równowadze między legislatywą a egzekutywą, jak sugerowałyby to sformułowania art. 10 ust. 1. Także w tym zakresie można mówić o specyfice obecnego polskiego modelu.

65 Model ten, jak zresztą wszystkie wersje systemu parlamentarnego, zasadza się na systemie wzajemnych oddziaływań między parlamentem, Prezydentem i rządem, ukształtowanych w pewien splot hamulców i zazębień kompetencyjnych. Na zupełnie odrębnych zasadach jest natomiast ukształtowana **pozycja władzy sądowniczej**, której podstawę stanowi **niezależność sądownictwa** od władz pozostałych.

Pozycja sądownictwa w znacznej mierze opiera się na zasadzie separacji lub nawet izolacji władzy sądowniczej, czemu – w naszej Konstytucji – daje wyraz art. 173, stanowiący szczególne uzupełnienie art. 10 ust. 1. Ta specyfika pozycji sądownictwa wynika przede wszystkim z jego powiązania z ochroną praw jednostki, bo jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego jest to, że **tylko sądy mogą wymierzać sprawiedliwość** (tak wyrok TK z 7.11.2013 r., K 31/12). Nie może tu być mowy o żadnych odstępstwach od zasady podziału władz, które dawałyby władzy ustawodawczej czy władzy wykonawczej prawo do ingerowania w rozstrzyganie indywidualnych spraw typu sądowego. W żadnym bowiem razie władze pozostałe nie mogą wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawiśli (wyrok TK z 25.05.2016 r., Kp 5/15, i liczne orzeczenia wcześniejsze). Interpretując zasadę podziału władz w odniesieniu do władzy sądowniczej, silnie akcentuje się zasadę niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, czyli ostateczne rozstrzyganie o prawach i obowiązkach jednostki czy

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

osób prawnych. Wymaga to m.in. zapewnienia należytego dystansu między sprawowaniem władzy sądowniczej a uprawnieniami organów administracyjnych, zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości (zob. NB 329). Analogiczne podejście do zasady niezależności sądownictwa wynika zarówno z prawa Unii Europejskiej (zwłaszcza wyrok TSUE z 27.02.2018 r., C-216/18, Associação Sindical dos Juízes Portugueses) oraz z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zob. – ostatnio – wyrok ETPCz z 12.03.2019 r., 26374/18, Gudmundur Astradsson przeciwko Islandii – nieprawomocny). Znalazło ono wyraźne (i zdecydowanie krytyczne) odniesienie do Polski w wyroku TSUE z 24.06.2019 r., Komisja Europejska przeciwko Polsce, C-619/18 (zob. też NB 332).

Ściśle zazębia się tu zasada podziału władzy i zasada państwa prawnego – jednym z podstawowych elementów zasady państwa prawnego jest dostęp obywatela do sądu, istnienie sądowej drogi rozstrzygania wszelkich sporów. Jest to zupełnie inny model relacji niż stosunki między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą ukształtowane w sposób, w którym pewne przecięcia kompetencyjne są nie tylko możliwe, ale nawet niezbędne.

Niezależności władzy sądowniczej nie uchybia uprawnienie głowy państwa do stosowania w indywidualnych przypadkach prawa łaski (zob. jednak NB 260), a także możliwość uchwalenia przez parlament aktu w generalny sposób łagodzącego skutki prawomocnych skazań (amnestii) lub nawet darowującego i puszczającego w niepamięć pewne przestępstwa czy wykroczenia (abolicja). Ingerencje władzy ustawodawczej w treść prawomocnych orzeczeń sądowych w sprawach karnych nie powinny być jednak częstą praktyką, także ze względu na zasady polityki karania.

Podstawowym **środkiem oddziaływania** władzy ustawodawczej na funkcjonowanie sądownictwa **jest stanowienie ustaw określających treść prawa stosowanego przez sądy**. W tradycji kontynentalnej sędziowie (sądy) podlegają ustawom, mają więc obowiązek respektowania zawartych w nich przepisów. Sytuacja uległa jednak zmianie wraz z pojawieniem się **sądownictwa konstytucyjnego**, bo podstawowym zadaniem tego sądownictwa jest badanie zgodności ustaw z Konstytucją i usuwanie z systemu prawa ustaw, które Konstytucję naruszają. Przyznaje to temu segmentowi władzy sądowniczej istotny hamulec wobec działań władzy ustawodawczej (podobną rolę odgrywa też sądownictwo administracyjne wobec działań władzy wykonawczej). Wzbogaca to dzisiejszy obraz zasady podziału władz, a zarazem podkreśla specyfikę sądów konstytucyjnych jako organów w pewnym stopniu uczestniczących w działalności ustawodawczej parlamentu (dezaktualizacji uległo dziś bowiem słynne określenie Hansa Kelsena: sąd konstytucyjny działa jako **[tylko] ustawodawca negatywny**).

Zasada podziału władz w tradycyjnym ujęciu dotyczy **relacji między centralnymi organami państwa**. W państwach federalnych nie mniej istotny jest rozdział kompetencji między władzami centralnymi a władzami poszczególnych skład- **66**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ników federacji (stanów, republik, krajów, kantonów) i zawsze stanowi przedmiot rozwiniętej regulacji konstytucyjnej. Polska ma jednak tradycyjnie charakter państwa unitarnego – jasny wyraz daje temu obecnie art. 3 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym"), wykluczając nie tylko wprowadzenie federalnej organizacji państwa (co i tak wymagałoby zmian konstytucyjnych), lecz także ustanowienie terytorialnych jednostek autonomicznych o odrębnym statusie.

Nie przeszkadza to natomiast powołaniu do życia samorządu terytorialnego, a więc oparcia organizacji władz lokalnych na zasadzie ich odrębności i (względnej) niezależności od organów rządowych. Ogólną podstawę w tym zakresie daje art. 15 ust. 1 Konstytucji, nakazując, by ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej „zapewniał decentralizację władzy publicznej"; art. 16 określa charakter i zadania samorządu terytorialnego, a bardziej szczegółowa regulacja zawarta jest w rozdziale VII Konstytucji. Jest to już jednak inne zagadnienie, bo **zasada podziału władz nie odnosi się bezpośrednio ani do ustroju władz lokalnych** (tak już orzeczenie TK z 23.10.1995 r., K 4/95), **ani do ich relacji z centralnymi organami państwa**.

3.7. Zasada społecznej gospodarki rynkowej

67 Zasada ta dokonuje najbardziej ogólnej charakterystyki **ustroju gospodarczego** Rzeczypospolitej. Artykuł 20 Konstytucji wskazuje, że „społeczna gospodarka rynkowa stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej" oraz określa podstawowe komponenty tej gospodarki: wolność działalności gospodarczej, własność prywatną oraz solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. Tylko niektóre z tych zasad i pojęć były znane dotychczasowemu prawu konstytucyjnemu naszego państwa i stąd – przy ustalaniu ich znaczenia – nie zawsze można się oprzeć na ustabilizowanych już koncepcjach doktryny i ustaleniach orzecznictwa.

Samo **pojęcie „społeczna gospodarka rynkowa"** nawiązuje do doktryny niemieckiej, gdzie funkcjonuje od kilkudziesięciu lat pod określeniem *soziale Marktwirtschaft*. Istotą tej koncepcji jest oparcie ustroju gospodarczego na powiązaniu dwóch podstawowych idei: gospodarki rynkowej i państwa socjalnego. W perspektywie polskiej nakazowi oparcia systemu gospodarczego na idei gospodarki rynkowej należy przypisywać znaczenie zarówno negatywne, jak i pozytywne.

W sensie negatywnym oznacza to wykluczenie powrotu do tzw. socjalistycznej gospodarki planowej, której zasadniczą cechą było centralne zarządzanie (sterowanie) gospodarką, stanowiące jedną z podstaw systemu realnego socjalizmu. Gospodarka rynkowa zawsze była traktowana jako antyteza tak rozumianej gospodarki planowej i dlatego art. 20 Konstytucji należy rozumieć jako zwężenie swobody ustawodawcy w kwestii wyboru systemu gospodarczego w państwie.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W sensie pozytywnym idei gospodarki rynkowej nie da się określić precyzyjną definicją prawną, można jedynie powiedzieć, że musi to być gospodarka, której podstawowym **motorem rozwoju mają być mechanizmy rynkowe**, na które państwo może oczywiście oddziaływać, ale których nie może zastępować własnymi decyzjami.

Skoro jednak pojęcie „gospodarka rynkowa" uzupełnia się przymiotnikiem „społeczna", to oznacza to odejście od tradycyjnego, liberalnego rozumienia tego pojęcia, które odrzucało wszelkie właściwie formy ingerencji państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Koncepcja **państwa socjalnego**, do której przymiotnik ten nawiązuje, rozwinęła się także w powojennej doktrynie i orzecznictwie niemieckim. Nawiązuje ona do szerszej idei tzw. **państwa dobrobytu** (*welfare state*), to znaczy państwa, które w aktywny sposób oddziaływa na likwidowanie kryzysów i napięć społecznych. Dokonuje się to, z jednej strony, przez politykę interwencjonizmu państwowego, pozwalającą unikać zakłóceń funkcjonowania gospodarki, kontrolować bezrobocie, stymulować rozwój określonych dziedzin gospodarki czy regionów terytorialnych, a z drugiej strony – przez rozbudowę sieci świadczeń socjalnych (emerytury, renty, zabezpieczenie społeczne, bezpłatna nauka, ochrona zdrowia, macierzyństwa, rodziny itp.), uzupełniających indywidualną zapobiegliwość obywateli. Sformułowanie art. 20 Konstytucji należy rozumieć w takim właśnie kontekście, a więc jako ogólne zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw.

Dodatkową wskazówką co do kierunku rozwiązań jest – wspominana już – zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2). Szczegółowe zaś wskazania co do kierunków działania państwa wynikają zarówno z zasady poddania pracy ochronie Rzeczypospolitej (art. 24), jak i z licznych praw socjalnych obywateli i zadań państwa, określonych w art. 65–76 Konstytucji.

! Artykuł 20 Konstytucji wskazuje trzy podstawy społecznej gospodarki rynkowej. **68**

§ **Po pierwsze**, jest to **wolność działalności gospodarczej**. Oznacza ona swobodę podejmowania działalności gospodarczej (a więc wszelkiej działalności obliczonej na przynoszenie zysku), swobodę jej prowadzenia przez wszelkie podmioty.

Wolność ta znajduje dodatkowe potwierdzenie i sprecyzowanie w art. 22, który dopuszcza jej ograniczenia „tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny". Oznacza to, że każde ograniczenie wolności gospodarczej wymaga nie tylko dochowania wymogu formalnego, jakim jest zawarcie go w ustawie (nie mogą więc tego czynić akty normatywne niższego rzędu), lecz także musi spełniać materialną przesłankę występowania ważnego interesu publicznego, jak również (art. 31 ust. 3) nie może przybierać nieproporcjonalnie dolegliwego charakteru. O tym, czy

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

przesłanki te zostały spełnione, rozstrzyga ostatecznie Trybunał Konstytucyjny, jako że ograniczenie wolności gospodarczej, nieposiadające należytego oparcia w interesie publicznym, należy traktować jako sprzeczne z Konstytucją.

Po drugie, jest to **własność prywatna**, którą należy rozumieć jako wszelką własność należącą do podmiotów autonomicznych w stosunku do państwa (samorządu terytorialnego) i sektora ich własności gospodarczej. Sformułowanie to wskazuje podstawową opcję, na której ma być oparty system stosunków własnościowych w Rzeczypospolitej, i wyklucza powrót do systemu opartego na dominacji własności państwa i podmiotów (przedsiębiorstw) o państwowym charakterze. Dalsze przepisy Konstytucji przewidują wprawdzie istnienie własności podmiotów państwowych (art. 218) czy samorządowych (art. 165 ust. 1 – odrębność tej własności jest traktowana jako jedna z podstaw samodzielności jednostek samorządu terytorialnego), co nie zmienia jednak faktu, że podstawowe miejsce w systemie gospodarczym ma przypadać własności prywatnej.

Rolę własności akcentują też inne przepisy konstytucyjne, m.in. gwarantując jej ogólną ochronę (art. 21 ust. 1), dopuszczając jej ograniczenia tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim ograniczenia te nie naruszą istoty tego prawa (art. 64 ust. 3), ustalając szczególne gwarancje w odniesieniu do procedury wywłaszczenia (art. 21 ust. 2) oraz odnosząc ochronę własności także do innych praw majątkowych i do prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1).

Po trzecie, są to **solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych**. Pojęcia te nie mają ugruntowanej tradycji w naszym prawie konstytucyjnym i stąd trudniej jest określić ich znaczenie prawne niż tak ustabilizowanych już instytucji, jak wolność gospodarcza czy prawo własności. Wydają się one dawać wyraz ogólnej idei negocjacyjnego załatwiania spraw spornych, której odrębny zapis można odnaleźć w art. 59 Konstytucji. Należy je też rozumieć na tle ogólnej zasady art. 1, określającej Rzeczpospolitą jako **dobro wspólne** – a więc dobro, w imię którego każdy jest w jakimś stopniu zobowiązany poświęcić interes własny. Użycie przez Konstytucję określenia „partnerzy społeczni" należy odczytywać na tle sporu towarzyszącego jej uchwalaniu, a dotyczącego wyraźnego unormowania pozycji i zadań ówczesnej Trójstronnej Komisji do spraw Gospodarczych, w skład której wchodzili przedstawiciele rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców, a zajmującej się przede wszystkim negocjowaniem spraw płacowych (obecnie kwestie te reguluje ustawa z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego). Uregulowanie takie nie znalazło miejsca w tekście Konstytucji, ale omawiany tu fragment art. 20 może być rozumiany jako nakaz uwzględniania opinii wskazanych wcześniej partnerów przy rozwiązywaniu wszelkich spraw związanych z socjalnymi skutkami funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej.

Wszystkie te trzy podstawy składają się na ogólny obraz społecznej gospodarki rynkowej jako nie tylko określonego modelu ekonomicznego, lecz także **preferowane-**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

go ładu społecznego. Wszystkie trzy składają się na jedną całość i nie można ich traktować rozdzielnie. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30.01.2001 r., K 17/00: „ustrojodawca traktuje wymienione w art. 20 Konstytucji wartości kompleksowo i komplementarnie. Kompleksowo, bo ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia. Komplementarnie, bo wartości te powiązane są ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać. Badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 Konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (...), trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi".

69 Ogólna zasada społecznej gospodarki rynkowej odnosi się do wszystkich sektorów i branż gospodarki, a więc także do **ustroju rolnictwa**. W tym jednak zakresie istotną modyfikację wnosi art. 23, który **określa gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego państwa**. Funkcjonowanie mechanizmów rynkowych nie może więc doprowadzić do takich zmian w strukturze własności rolnej, które pozbawiłyby gospodarstwa rodzinne roli owej podstawy. Wynika z tego zobowiązanie ustawodawcy do powstrzymywania się od podejmowania środków, które będą promować nadmierną koncentrację własności rolnej i dominację gospodarstw opartych na pracy najemnej. Nie oznacza to jednak, że na państwie (ustawodawcy) ciąży również obowiązek podejmowania środków mających na celu zapobieganie takiej koncentracji. Skoro bowiem art. 23 deklaruje pełne poszanowanie dla ochrony własności, prawa dziedziczenia oraz wolności działalności gospodarczej, to odnosi się to również do działań i transakcji odbiegających od modelu gospodarstwa rodzinnego. Model ten zresztą ulega modernizacji, zwłaszcza w procesie dostosowywania polskiego rolnictwa do wymagań Unii Europejskiej.

3.8. Zasada przyrodzonej godności człowieka

70 Zarówno art. 30 Konstytucji, jak i postanowienia jej Wstępu wskazują „przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka jako źródło wolności i praw człowieka", przyznają jej atrybut **nienaruszalności**, a władzom publicznym nakazują jej **poszanowanie i ochronę**. Tym samym **zasada godności człowieka** została nie tylko uznana za podstawową regulację w systemie przepisów dotyczących praw i wolności jednostki, ale też należy ją uznać za jedną z podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej.

Szersza analiza tej zasady należy do rozdziału o konstytucyjnym statusie jednostki (zob. NB 77), ale już teraz należy zauważyć, że jej znaczenie prawne nie ogranicza się tylko do wyznaczania treści praw i wolności jednostki. Realizacji tej zasady (podobnie zresztą jak i pozostałych zasad ustroju Rzeczypospolitej) jest bowiem podporządkowany cały system unormowań konstytucyjnych, rzutuje ona więc także na treść i interpretację przepisów dotyczących organizacji aparatu państwowego i sposobu jego działania.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 4

KONSTYTUCYJNY STATUS JEDNOSTKI

Literatura: Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995; Bisztyga A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997; Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2018; Chmaj M. (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, Warszawa 2016; Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009; Complak K. (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Wrocław 2001; Dudek D., *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 1999; Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014; Garlicki L. (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz*, t. I, Warszawa 2010, t. II, Warszawa 2011; Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności*, PiP 2001/10; *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003; Grabowski R., *Prawo do ochrony życia w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2006; Hofmański P., *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995; Jabłoński M. (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010; Jarosz-Żukowska, S., *Własność w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce*, Wrocław 2016; Kędzia Z., *Horyzontalne działanie praw obywatelskich* [w:] *Państwo – prawo – obywatel*, Wrocław 1989; Krzywoń A., *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017; Mazurek F.J., *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001; Niżnik-Mucha A., *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji RP*, Warszawa 2014; Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej*, Kraków 2017; Policastro P., *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych*, Lublin 2002; *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wartości i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014; Sokolewicz W., *Prasa i konstytucja*, Warszawa 2011; Tuleja P., *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997; Wieruszewski R. (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012; Wieruszewski R., Wyrzykowski M., Kondratiewa-Bryzik L. (red.), *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, Warszawa 2012; Wiliński P., *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011; Wiśniewski L. (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006; Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999; Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych UE. Komentarz*, Warszawa 2013; Zajadło J., *Godność i prawa człowieka*, GSP 1998, t. III; Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej*, Warszawa 2013.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

4.1. Prawa człowieka i ich ewolucja

Przy formułowaniu konstytucyjnych przepisów o prawach i wolnościach w Konstytucji **71**
z 2.04.1997 r. **nawiązano do zachodniej tradycji** w tym zakresie. Ma ona korzenie sięgające bardzo głęboko w historię myśli i instytucji. Niektórzy poszukują ich już w świecie antycznym, należy jednak pamiętać, że instytucje greckie i rzymskie wniosły znacznie więcej dla uformowania się idei demokratycznej organizacji państwa niż dla idei praw jednostki. Z perspektywy dzisiejszej jako punkt wyjścia trzeba raczej traktować myśl filozoficzną judeochrześcijańską, tak jak formowała się ona w naszej erze.

W ujęciu najbardziej ogólnym podkreślenia wymagają **dwa elementy**:

1) **przyjęcie jednostki ludzkiej**, pojmowanej jako byt autonomiczny i indywidualny, **za podstawę (podmiot) koncepcji organizacji społeczeństwa** – w sposób oczywisty wynika z tego uznanie godności człowieka za jedną z najwyższych wartości;
2) **uznanie ograniczonego zakresu, w jakim jednostka może być podporządkowana państwu**; klasyczna formuła, wedle której Cezarowi należy oddać, co cesarskie, ale Bogu to, co boskie, kryła w sobie odrzucenie pojmowania państwa jako wszechwładnej siły determinującej zakres swobód jednostki.

Był to więc system zasad i wartości oparty na **koncepcjach indywidualistycznych**, a odrzucający koncepcje kolektywistyczne, uznające totalny prymat interesu państwa nad interesem jednostki i charakterystyczne dla despotii wschodnich tego okresu historycznego.

Te aksjologiczne punkty wyjścia dojrzewały i kształtowały się przez dwa tysiąclecia. W pierwszym okresie było to dziełem przede wszystkim teologów, by wspomnieć choćby myśl Tomasza z Akwinu (XIII w.). Warto dodać, że Akwinacie można też przypisać sformułowanie koncepcji **prawa do oporu**, w myśl której **władca łamiący ustanowione przez Boga zasady rządzenia traci sakrę pomazańca i przeistacza się w tyrana, którego można i należy obalić**.

Poczynając od XVII w., podstawową rolę odgrywają koncepcje **szkoły prawa natury**, też wychodzące z zasygnalizowanych wcześniej przesłanek filozoficznych, ale znacznie silniej akcentujące elementy świeckie. Podstawą tych koncepcji było przyznanie każdej jednostce ludzkiej – z samej istoty człowieczeństwa – pewnych niezbywalnych praw (zgodnie z duchem ówczesnej epoki akcentowano zwłaszcza życie, wolność i własność). Wskazywano, że istnienie tych praw jest starsze od instytucji państwa, stąd państwo może wprawdzie organizować ochronę i sposób korzystania z tych praw, ale nie może ich jednostki pozbawić. Prawa te bowiem istnieją obiektywnie i nie od państwa zależy przyznanie bądź odebranie ich jednostce. Rolę państwa postrzegano zaś w kategoriach **umowy społecznej** – jako organizacji powołanej przez ludzi dla ich ochrony i współdziałania, a więc jako strukturę wtórną i służebną wobec woli i interesów

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

tych, którzy owo państwo stworzyli. Tak pojmowane państwo musiało opierać swoją organizację i zakres władzy na koncepcji **rządu ograniczonego** – mogły mu przysługiwać tylko takie kompetencje, które zostały mu przekazane przez ludzi wychodzących w ten sposób ze **stanu natury** i które mają służyć ich szczęściu i dobru. Konkretyzacja tych założeń filozoficznych przybierała, oczywiście, bardzo różną postać: gdy jedni – wzorem Locke'a – przyjmowali, że **umowa społeczna** oznacza tylko częściowe wyzbycie się przez ludzi swych praw, a więc podstawowe **prawa naturalne** dalej pozostają poza zasięgiem podległości państwu, inni – wzorem Rousseau – traktowali tę umowę jako pełne poddanie się zwierzchnictwu państwa, tyle że realizowanemu w demokratycznej formule **woli powszechnej**. Rzeczywistość społeczna była zresztą w tym czasie nader odległa od którejkolwiek z tych formuł.

Idea rządu ograniczonego dała z kolei podstawę do uformowania się koncepcji **podziału władz** (jako reakcji na ustrój monarchii absolutnej i systemu mającego wykluczyć koncentrację władzy) i koncepcji **konstytucji pisanej** (jako formy wiążącego wszystkich zarejestrowania podstawowych treści umowy społecznej). Jak była już o tym mowa (zob. NB 18 i 58), koncepcje te do dzisiaj stanowią podstawę ustroju i funkcjonowania państwa demokratycznego.

72 Pierwsze **dokumenty konstytucyjne** odnoszące się do praw jednostki pojawiły się w średniowiecznej Anglii – wspomnieć należy Wielką Kartę Wolności (1215), Petycję Praw (1628), Kartę Praw (1689); w perspektywie polskiej nie można też pomijać niektórych przywilejów szlacheckich (np. *neminem captivabimus* z 1433 r.). Całościowe ujęcia mogły się pojawić dopiero w końcu XVIII w., gdy sformułowane już zostały koncepcje doktrynalne, o których była mowa wyżej (zob. NB 71). Pierwszeństwo przypadło tym razem Ameryce – 12.06.1776 r. Wirginia przyjęła Kartę Praw (*Bill of Rights*), wiele istotnych stwierdzeń pojawiło się w przyjętej 4.07.1776 r. Deklaracji Niepodległości, a już po powstaniu Stanów Zjednoczonych prawa jednostki znalazły zapis w pierwszych dziewięciu poprawkach do konstytucji z 1787 r., określanych jako *Bill of Rights*. Na kontynencie europejskim rolę podstawową odegrała Francja – jej Deklaracja praw człowieka i obywatela z 26.08.1789 r. do dziś traktowana jest jako dokument obowiązujący. Francuska Deklaracja wywarła też najsilniejszy wpływ na kształtowanie się europejskiej myśli konstytucyjnej w następnym stuleciu.

Nie ma tu, oczywiście, miejsca dla podejmowania pełniejszej charakterystyki tych aktów, ale należy zwrócić uwagę na **trzy kwestie**.

Po pierwsze, Deklaracje (Karty) Praw były przyjmowane w formie osobnych dokumentów, co akcentowało ich odrębność w odniesieniu do tekstów konstytucji, przyjmowanych równolegle i koncentrujących się na określeniu zasad organizacji i funkcjonowania organów państwowych. Po części było to wynikiem przypadku, ale dawało też wyraz przekonaniu, że o ile rolą konstytucji jest ustanowienie – stosownie do woli jej twórców – systemu organów państwowych, o tyle rolą Karty jest tylko zadeklarowanie (potwierdzenie) praw i wolności, których podstawowym źródłem są zasady prawa natury. Ostatecznie zerwano więc z koncepcją, że prawa i wolności jed-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nostek wynikają z przywileju nadanego im przez władcę, który też może je w każdej chwili cofnąć.

Po drugie, Deklaracje Praw wymieniały te prawa i wolności, które w momencie ich pisania uznawano za najważniejsze, a zarazem najbardziej podatne na naruszenia ze strony państwa. Na plan pierwszy wysunęły się wolności osobiste (zwłaszcza związane z ochroną nietykalności osobistej czy wolnością sumienia i wyznania) oraz polityczne (zwłaszcza związane z wolnością wyrażania poglądów), a także prawo własności. Francuska Deklaracja akcentowała zasadę równości, natomiast amerykański *Bill of Rights* dużą uwagę przywiązywał do gwarancji proceduralnych, zwłaszcza w postępowaniu sądowym. Te prawa i wolności, jako najwcześniej zarejestrowane w dokumentach konstytucyjnych, określa się dzisiaj mianem **praw pierwszej generacji**.

Po trzecie, Deklaracje (Karty) Praw koncentrowały się na ochronie sfery wolności jednostki, a więc na wskazaniu dziedzin, w których państwo nie może ingerować w działania obywateli. Korespondowało to z ówczesnym pojmowaniem roli państwa jako **stróża nocnego**, do którego nie należy zadanie organizowania procesów gospodarczych i społecznych. Prawa jednostki ujmowano więc przede wszystkim jako **prawa negatywne** (używa się też określenia „prawa obronne"), rozumiane jako sfera, w której pod adresem państwa formułowany jest zakaz ingerencji.

Wiek XIX i początek XX były przede wszystkim okresem kształtowania się społeczeństwa industrialnego, co z punktu widzenia przemian ustrojowych oznaczało powolne formowanie się zasad **liberalnej demokracji**. Oznaczało to również respektowanie praw jednostki i stopniowe wprowadzanie w życie haseł i zapowiedzi zawartych w osiemnastowiecznych deklaracjach praw zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w większości państw Europy Zachodniej. **73**

Zarazem jednak pojawiały się problemy nowe, narzucające konieczność odmiennego spojrzenia na problemy praw i wolności jednostki. Zaczęła się formować **koncepcja aktywnej roli państwa w procesach społecznych i gospodarczych** – państwo zaczęło się troszczyć o powszechność szkolnictwa, pojawiły się regulacje ubezpieczeń społecznych, warunków pracy, a wreszcie – pierwsze elementy interwencjonizmu państwowego w gospodarce. Te procesy – oznaczające stopniowe przekształcanie się państwa **stróża nocnego** we współczesne **państwo opiekuńcze** (*Sozialstaat*, *welfare state*) – nie pozostawały bez wpływu na sposób podchodzenia do praw jednostki.

Po pierwsze, w nowych warunkach społecznych okazało się, że **tradycyjna koncepcja praw naturalnych**, tak jak odzwierciedlały ją osiemnastowieczne Deklaracje Praw, **nie jest już wystarczająca**, bo pomija problem sytuacji jednostki w społeczeństwie, zwłaszcza gdy chodzi o sferę socjalną. Stąd kontestacja ujęć tradycyjnych przez zwolenników demokracji socjalnej, domagających się rozbudowanych form redystrybucji dochodu narodowego, a więc odrzucających klasyczne ujęcia wolności i własności.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Charakter totalny ta kontestacja przybrała w koncepcjach marksistowskich, w systemach liberalnej demokracji doszło zaś do zasadniczego przewartościowania dawnego systemu pojęć. Wyraźniej zaczynało się rysować przekonanie, że prawa i wolności jednostki – niezależnie od ich naturalnego rodowodu – mają charakter **ewolucyjny**, a tym samym muszą podlegać pewnym **ograniczeniom**. Odchodzenie od absolutystycznego pojmowania praw i wolności (typowego dla Oświecenia) było też stymulowane rozwojem pozytywizmu prawniczego, negującego istnienie zewnętrznych (naturalnoprawnych) ograniczeń swobody regulacyjnej parlamentu.

Po drugie, w nowych warunkach społecznych **zaczęły się kształtować nowe prawa i wolności**. W tradycyjnej sferze praw politycznych pojawiły się prawa zbiorowe, przede wszystkim związane z działalnością partii politycznych i związków zawodowych. Zaczęły się formować prawa o zupełnie nowym charakterze, zwłaszcza dotyczące sfery socjalno-ekonomicznej (prawo do ubezpieczenia społecznego, do ochrony zdrowia, do nauki oraz – najbardziej chyba kontrowersyjne – prawo do pracy). Powstało pytanie, czy i z jakim stopniem kategoryczności te **prawa drugiej generacji** powinny znaleźć odzwierciedlenie w tekstach konstytucyjnych.

Po trzecie, istotą praw socjalno-ekonomicznych było ustanowienie obowiązku podjęcia przez państwo określonych przedsięwzięć umożliwiających każdemu uprawnionemu uzyskanie emerytury, renty, miejsca w szkole publicznej czy miejsca w publicznym szpitalu. Zapisanie tych praw w konstytucji zobowiązywało państwo do rozwinięcia aktywności organizatorskiej, a po stronie obywatela tworzyło roszczenie pozwalające na dochodzenie przysługujących mu świadczeń. Oznaczało to całkowite odejście od pojmowania roli państwa tylko w kategoriach zakazu ingerencji w sferę wolności jednostki – nowe prawa socjalne ujmowane były jako **prawa pozytywne** rozumiane jako sfera, w której pod adresem państwa formułowany jest nakaz działania. Nie ulegało jednak wątpliwości, że szansa realizacji owych praw pozytywnych w znacznym stopniu zależy od możliwości ekonomicznych państwa, a mnożenie roszczeń konstytucyjnie przyznanych obywatelom może się okazać ryzykowne. Stąd zaczęły się w konstytucjach pojawiać przepisy, które nie były ujęte jako prawa (których podmiotami są bezpośrednio obywatele), ale jako **zasady polityki państwa** w pewnych dziedzinach (np. „Republika troszczy się o kształcenie i podnoszenie poziomu zawodowego pracujących" – art. 35 ust. 2 konstytucji Włoch z 1947 r.; „Władze publiczne realizują politykę zmierzającą do pełnego zatrudnienia" – art. 40 ust. 1 konstytucji Hiszpanii z 1978 r.). Ustanawiały one obowiązek podejmowania przez państwo określonych kierunków działań, nie wynikały jednak z tego indywidualne roszczenia, które mogłyby być dochodzone przez obywateli. Jak zobaczymy dalej, także Konstytucja z 1997 r. zastosowała podobną technikę regulacyjną.



Pojawienie się pojęcia **„prawa pozytywne"** dało podstawę do rozróżniania pojęć **„wolność"** i **„prawo"**: o wolności mówimy w sytuacji, gdy władza publiczna ma obowiązek powstrzymania się od ingerencji w działania jednostki (a więc wtedy,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

gdy mamy do czynienia z prawem negatywnym), o prawie – w sytuacji, gdy władza publiczna ma obowiązek podjęcia działań pozytywnych. Trzeba jednak pamiętać, że rozróżnienie to bywa mylące i w Konstytucji z 1997 r. nie występuje konsekwentnie.

Charakter praw pozytywnych (zwanych też czasem prawami świadczącymi) przysługuje w sposób najwyraźniejszy prawom socjalnym, ale **błędna byłaby konkluzja**, zgodnie z którą prawa polityczne i osobiste to prawa negatywne, a prawa socjalne i ekonomiczne to prawa pozytywne.

Po pierwsze, także w dziedzinie praw politycznych i praw osobistych można wskazać takie, których realizacja wymaga podjęcia przez państwo odpowiednich działań, a nie tylko powstrzymania się od ingerowania w swobodne postępowanie jednostki. Dość wskazać prawa wyborcze (z których np. wynika roszczenie obywatela o umożliwienie mu wzięcia udziału w głosowaniu), prawo do sądu (z którego wynika obowiązek państwa otwarcia drogi sądowej we wszystkich sprawach – zob. NB 325) czy prawo do obrony (z którego m.in. może wynikać roszczenie o zapewnienie obrońcy, ale które wykazuje też liczne aspekty prawa negatywnego, np. zakaz ingerowania w swobodę doboru obrońcy czy zakaz zmuszania do samooskarżenia).

Po drugie, wszystkie właściwie prawa i wolności rodzą „pozytywny obowiązek" państwa do zapewnienia im ochrony także przed naruszeniami ze strony podmiotów prywatnych. Łączy się to z koncepcją „horyzontalnego działania" praw konstytucyjnych (zob. NB 85). W takim rozumieniu prawo do życia (art. 38) obejmuje nie tylko (negatywne) zakazy naruszania tego prawa przez władze publiczne, lecz także pozytywny obowiązek tych władz do podejmowania działań chroniących życie ludzkie przed zamachami ze strony osób trzecich bądź zagrożeniami tworzonymi przez naturę.

Wiek XX przyniósł jednak nie tylko rozwój omawianej tu koncepcji praw jednostki, niezmiennie przecież bazującej na indywidualistycznym fundamencie podmiotowości człowieka i godności jednostki ludzkiej. Przyniósł też nawrót do **kolektywistycznej koncepcji** porządku społecznego, opartej na założeniu podporządkowania jednostki potrzebom i celom społeczeństwa jako całości. Nie było to niczym nowym w historii ludzkości, bo doświadczenia starożytnych despotii zawsze znajdowały kontynuację. Ubiegłe stulecie podniosło jednak koncepcje kolektywistyczne do rangi konkurencyjnego systemu wartości i – zwłaszcza w państwach tzw. realnego socjalizmu – obudowało je bogatą warstwą ideologiczno-doktrynalną. **74**

Doświadczyła tego też Polska. Ujęcie praw i wolności zarówno w pierwotnym tekście Konstytucji z 1952 r., jak i po jej nowelizacji z 1976 r. miało charakter typowy dla tzw. konstytucjonalizmu socjalistycznego i w sposób niewątpliwy przyjmowało prymat interesu ogólnego nad interesem jednostki. Co jednak ważniejsze, prawa i wolności, choć zapisane w Konstytucji, nie były szanowane i realizowane w praktyce, a do końca lat 70. nie istniały też mechanizmy proceduralne, pozwalające obywate-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

lowi na dochodzenie ich realizacji. Nie miejsce tu na rozważanie tych doświadczeń, ale trzeba pamiętać, że także one stanowiły punkt wyjścia przy redagowaniu obecnej Konstytucji.

75 Świadomość doświadczeń systemów faszystowskich i komunistycznych rzutowała na pojawianie się **nowych tendencji w konstytucjonalizmie zachodnim**, a zwłaszcza na uświadomienie sobie szczególnej roli, jaką odgrywa ochrona praw człowieka w społeczeństwie demokratycznym.

Po pierwsze, tragiczne doświadczenia II wojny światowej nakazywały na nowo przyjrzeć się prawom człowieka, co znalazło wyraz w szerokim nawiązywaniu do **koncepcji naturalnoprawnych**. Powrócono więc do przeświadczenia, że istnieje pewien podstawowy katalog praw i wolności, który przysługuje każdej istocie ludzkiej, wynikający z tej podstawowej wartości, jaką jest godność człowieka.

Po drugie, konsekwencją takiego podejścia stała się **uniwersalizacja podstawowych praw i wolności**, co oznacza, że muszą one przysługiwać każdemu. Miała temu służyć **internacjonalizacja podstawowych praw i wolności**, czyli ujmowanie ich w aktach prawa międzynarodowego o powszechnie obowiązującym charakterze.

Punktem wyjścia było stwierdzenie, że – niezależnie od regulacji traktatowych – istnieją powszechnie obowiązujące zasady prawa narodów, zakazujące między innymi ludobójstwa, co znalazło prawny wyraz w wyroku norymberskim. Następnie w ramach ONZ przystąpiono do kodyfikacji podstawowych praw i wolności. Pierwszym dokumentem stała się Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948), pozbawiona jednak charakteru wiążącego, następnie – już w latach 60. – przyjęto Pakty Praw Człowieka ujęte w dwa odrębne traktaty: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Miały one charakter powszechny i zostały ratyfikowane także przez prawie wszystkie państwa (co nie znaczy, że wszędzie przejmowano się wprowadzaniem ich w życie).

§ Równolegle zaczęły się rozwijać regionalne systemy praw człowieka, co w Europie Zachodniej znalazło wyraz w przyjęciu **Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności** z 4.11.1950 r. Nie ograniczała się ona tylko do wyliczenia podstawowych praw i wolności, ale wprowadziła też mechanizmy proceduralne, ustanawiając Europejski Trybunał Praw Człowieka (z siedzibą w Strasburgu), do którego każdy może skierować skargę w razie naruszenia jego praw przez władze krajowe. Orzecznictwo Trybunału wniosło ogromny wkład w definiowanie i konkretyzowanie praw człowieka; jak wiadomo, od 1992 r. także Polska stała się stroną Konwencji.

Drugi system ponadnarodowej ochrony praw człowieka ukształtował się w ramach Wspólnot Europejskich, obecnie – **Unii Europejskiej**. Najpierw Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (z siedzibą w Luksemburgu) samodzielnie odnalazł liczne

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

prawa i wolności w ogólnych zasadach prawa, a w 2000 r. uchwalono **Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej**, która zyskała pełną moc obowiązującą dopiero mocą Traktatu z Lizbony (2009). Jego art. 6 potwierdził też, że prawa podstawowe zawarte w EKPCz oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom UE stanowią „zasady ogólne prawa" UE (art. 6 ust. 3 TUE), oraz przewidział przystąpienie Unii do EKPCz (art. 6 ust. 2 TUE).

Obok dokumentów całościowo ujmujących prawa człowieka pojawiło się **wiele regulacji o bardziej szczegółowym charakterze**. Już w okresie międzywojennym zaczął się rozwijać system konwencji opracowywanych w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy (ze wspomnianą już w NB 55 Konwencją nr 87, dotyczącą wolności tworzenia związków zawodowych); także z okresu międzywojennego pochodzi Konwencja w sprawie niewolnictwa (ratyfikowana przez Polskę w 1930 r.), a z okresu powojennego pochodzą liczne konwencje opracowane w ramach ONZ, np. Konwencja w sprawie zakazu tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (ratyfikowana przez Polskę w 1989 r.), oraz konwencje przyjęte przez Radę Europy. Ogólnie można powiedzieć, że istnieje dzisiaj bardzo rozbudowany system międzynarodowych aktów dotyczących praw człowieka, które w ogromnej większości mają charakter wiążący, a w Europie powstał też system gwarancji jurysdykcyjnych mających zapewniać przestrzeganie praw człowieka.

Po trzecie, takie samo zjawisko ustanawiania sądowych mechanizmów gwarantujących przestrzeganie praw jednostki – czego wynikiem jest proces jurydyzacji tych praw – zaczęło się zarysowywać na szczeblu narodowym. Wiązało się to przede wszystkim z rozwojem sądownictwa konstytucyjnego, bo tylko tą drogą konstytucyjne przepisy o prawach i wolnościach mogły się przekształcić z deklaracji w prawo obowiązujące i egzekwowalne. Jak wiadomo (zob. NB 34), nastąpiło to już w XIX w. w Stanach Zjednoczonych, na długo więc przed pojawieniem się koncepcji międzynarodowej ochrony praw człowieka. Natomiast w Europie sądy konstytucyjne powstawały wraz z tworzeniem się ponadnarodowych systemów ochrony praw człowieka, stąd wzajemne oddziaływanie orzecznictwa europejskiego i narodowego.

Omówione procesy i zjawiska nadały prawom człowieka zupełnie nowy charakter, bo zaakcentowały ich obowiązywanie w trzech podstawowych płaszczyznach:

1) aksjologicznej – przez ponowne nawiązanie do koncepcji naturalnoprawnych, którym musi się podporządkować prawo pozytywne;
2) międzynarodowej – przez stworzenie norm i precedensów ponadnarodowych, którym musi się podporządkować prawo krajowe;
3) jurysdykcyjnej – przez stworzenie instytucji i procedur sądowych, którym muszą się podporządkować zarówno władza ustawodawcza, jak i władza wykonawcza.

Doprowadziły też do ostatecznego ugruntowania się rozróżnienia **praw człowieka** (przysługujących każdej jednostce ludzkiej, chronionych i na szczeblu międzynaro-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

dowym, i na szczeblu krajowym) oraz **praw obywatela** (przysługujących z racji posiadania obywatelstwa, nieznajdujących zastosowania do innych osób na terenie danego państwa). Rozróżnieniu temu daje też wyraz Konstytucja z 1997 r.

4.2. Konstytucja z 1997 r. – zasady przewodnie statusu jednostki

76 § Dla określenia konstytucyjnego statusu jednostki znaczenie podstawowe mają postanowienia rozdziału II Konstytucji, zatytułowanego „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela". Punktem wyjścia są **„Zasady ogólne"** (art. 30–37), które z jednej strony **określają zakres podmiotowy stosowania praw i wolności** (o czym w NB 80–83), a z drugiej strony – i przede wszystkim – wskazują **trzy idee przewodnie**, określające cały system praw i wolności: **zasadę godności, zasadę wolności i zasadę równości** – wszystkie bezpośrednio nawiązujące do idei praw naturalnych.

77 § Podstawowe znaczenie należy przypisać **zasadzie godności człowieka**. Wspomina o niej Wstęp do Konstytucji (nakazując wszystkim dbałość „o zachowanie przyrodzonej godności człowieka" w procesie stosowania Konstytucji), a szersze odzwierciedlenie znajduje ona w art. 30, który:

1) określa godność jako **przyrodzoną i niezbywalną** cechę człowieka;
2) określa ją jako **źródło wolności i praw człowieka i obywatela**;
3) nadaje godności przymiot **nienaruszalności**;
4) ustanawia po stronie wszystkich władz publicznych obowiązek **poszanowania i ochrony** godności człowieka.

Sformułowania art. 30 mogą się wydawać na pierwszy rzut oka ogólnikowe i niewiele mówiące, tym bardziej że zasada godności człowieka nie znajdowała wyrazu w tekstach poprzednich polskich konstytucji i tylko w ograniczonym zakresie pojawiała się w orzecznictwie konstytucyjnym. Muszą być one jednak odczytywane na tle aksjologicznych podstaw pojmowania praw człowieka w społeczeństwie demokratycznym, a więc należy je traktować jako swego rodzaju odesłanie do treści tej idei, tak jak ukształtowała się ona już w naszym kręgu cywilizacyjnym. W tej zaś perspektywie zasada godności człowieka daje się odnaleźć zarówno w koncepcjach filozoficzno-politycznych, jak i w obowiązujących tekstach prawnych.

! Pojęcie „godność człowieka" jest obecne we wszystkich koncepcjach indywidualistycznego pojmowania statusu jednostki i w czasach współczesnych może być uznane za podstawę i aksjologiczny punkt wyjścia tych koncepcji. Dla naszego kręgu cywilizacyjnego znajduje ono oparcie przede wszystkim w filozofii chrześcijańskiej, ujmującej godność jako wynik stworzenia człowieka na podobieństwo Boga. O godności człowieka mówili zresztą już stoicy, nawiązywał do niej Cycero, a no-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wożytne ujęcie filozoficzne znalazła ona w pracach Immanuela Kanta (godność jako autonomia jednostki). W czasach dzisiejszych – na co niewątpliwy wpływ wywarły doświadczenia II wojny światowej – pojęcie „godność człowieka" trafiło zarówno do międzynarodowych aktów praw człowieka (zob. preambuły do Karty Narodów Zjednoczonych oraz do obu ONZ-owskich Paktów praw człowieka, a także art. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.), jak i do wielu współczesnych konstytucji (np. art. 1 Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r.: „Godność człowieka jest nienaruszalna"). Znalazło też ono rozwinięcie w orzecznictwie konstytucyjnym (a także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka), co okazało się decydującym krokiem w przekształcaniu tej idei filozoficznej w kategorię prawną. Wprowadzenie zasady godności człowieka w Konstytucji z 1997 r. musi być rozumiane jako nawiązanie do tego dorobku i jako swego rodzaju otwarcie polskiego systemu konstytucyjnego na ogólne treści tej zasady.

Nie da się, oczywiście, sformułować żadnej precyzyjnej definicji godności – skoro jej podstawą muszą być elementy aksjologiczne, to i jej treść musi przybierać różną postać w poszczególnych kierunkach filozoficznych. Możliwe jednak wydaje się **wskazanie kilku podstawowych elementów** tej zasady, traktowanych powszechnie – w naszym kręgu cywilizacyjnym – jako konieczne dla utrzymania i realizacji godności ludzkiej.

Po pierwsze, źródłem godności człowieka jest prawo naturalne, a nie prawo stanowione – dają temu wyraz między innymi sformułowania naszej Konstytucji, określające godność jako cechę przyrodzoną każdego człowieka, a więc istniejącą niezależnie od tego, czy prawo pozytywne da temu wyraz w swoich tekstach. Nadaje to zasadzie godności człowieka **rangę suprakonstytucyjną**, bo wszelkie unormowania prawa pozytywnego (z tekstem Konstytucji włącznie) muszą szanować tę zasadę, a jeżeli popadają z nią w kolizję, to tracą przymiot legitymizmu.

Po drugie, zasada godności jest nienaruszalna. Nie może się jej zrzec sam zainteresowany ani też nie może jej znieść, ograniczyć czy zawiesić ustawodawca (zob. wyrok TK z 5.03.2003 r., K 7/01). Godność przysługuje człowiekowi zawsze, niezależnie od jego postępowania i zachowania (i dlatego np. pewne rodzaje kar są zawsze niedopuszczalne), a rolą państwa jest ochrona tej godności, zarówno w stosunkach z innymi ludźmi, jak i z władzami. Tym samym z zasady godności człowieka wynikają pozytywne obowiązki państwa (władz publicznych), a zakres i sposób ich dochowania mogą być kontrolowane przez sądy.

Po trzecie, skoro cecha godności jest nierozerwalnie związana z tym, że jest się człowiekiem, to **musi ona przysługiwać każdemu człowiekowi, i to w jednakowym stopniu**. Niedopuszczalne byłoby więc jakiekolwiek różnicowanie czy stopniowanie godności zależnie od rasy, narodowości, obywatelstwa, wykształcenia czy płci – w tym sensie zasada godności jest punktem wyjścia dla zasady równości.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Po czwarte, godności człowieka nie można traktować tylko jako jednego z wielu praw czy wolności jednostki. Jest to bowiem ogólna wartość konstytucyjna, stanowiąca źródło, fundament i zasadę całego porządku konstytucyjnego, **jest to norma podstawowa (*Grundnorm*) tego porządku w sensie logicznym, ontologicznym i hermeneutycznym**. Nie tylko więc pozostałe zasady systemu praw i wolności jednostki czy poszczególne, konkretne prawa i wolności muszą być interpretowane na tle zasady godności i muszą być stosowane w sposób służący jej realizacji (co wynika z konstytucyjnego określenia godności jako **źródła** wolności i praw człowieka i obywatela), ale też wszystkie inne normy, zasady i wartości zawarte w Konstytucji muszą być interpretowane i stosowane na tle zasady godności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 22.01.2013 r., P 46/09): „jest to wartość konstytucyjna o centralnym znaczeniu dla zbudowania aksjologii obecnych rozwiązań konstytucyjnych, przez jej pryzmat trzeba dokonywać wszystkich pozostałych przepisów o prawach i wolnościach".

Po piąte, istotą godności człowieka jest jego podmiotowość (autonomia), a więc swoboda postępowania zgodnie z własną wolą, wewnętrznego samookreślenia i kształtowania otoczenia stosownie do owej autonomii. Oczywiście, autonomia ta musi uwzględniać autonomię (godność) innych ludzi, nie może więc oznaczać braku ograniczeń swobody postępowania. Oznacza ona jednak, że istnieją pewne granice ograniczeń, których przekroczenie sprowadzi rolę człowieka do przedmiotu procesów społecznych, a więc przekreśli jego godność. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, naruszenie godności człowieka następuje w razie „arbitralnego urzeczowienia traktowania osoby ludzkiej przez ustawodawcę" (wyrok z 15.10.2002 r., SK 6/02), w sytuacji, „w której człowiek stawałby się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę" (wyrok z 7.03.2007 r., K 28/05 – ubezwłasnowolnienie), w której staje się „zastępowalną wielkością" (wyrok z 28.06.2016 r., K 31/15 – umieszczenie w ośrodku pomocy społecznej), czy w której dochodzi do „depersonalizacji (reifikacji)" istot ludzkich (wyrok z 30.09.2008 r., K 44/07 – zestrzelenie samolotu pasażerskiego uprowadzonego przez terrorystów), a także w sytuacji, gdy celem albo efektem regulacji prawnej staje się „poniżenie człowieka" (wyroki TK z 24.02.2010 r., K 6/09, oraz z 10.12.2013 r., U 5/13). W tym sensie zasada godności jest punktem wyjścia dla zasady wolności.

Po szóste, godność człowieka oznacza nie tylko konieczność pozostawienia mu pewnej sfery autonomii czy wolności (aspekt pozytywny), lecz także zakaz poddawania człowieka takim sytuacjom czy takiemu traktowaniu, które mogą tę godność przekreślić (aspekt negatywny). Te konsekwencje zasady godności są stosunkowo łatwiejsze do zdefiniowania. Należy pamiętać, że nawiązanie do zasady godności nastąpiło na tle doświadczeń systemów, w których zasada ta była systematycznie łamana – dość łatwo było więc określić, na czym to łamanie mogło polegać. Zasada godności oznacza więc zakaz prześladowań czy dyskryminacji, zakaz naruszania integralności cielesnej, zakaz ingerowania w swobodę myśli i przekonań (wolność od życia w strachu), zakaz zmuszania do samooskarżania – doświadczenie historyczne podpowiada, niestety, długą listę sytuacji podobnych.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Zasada godności znalazła już rozwinięcie w wypowiedziach doktrynalnych (J. Krukowski, K. Complak, J. Zajadło, F. Mazurek), stopniowo też stabilizuje się praktyka powoływania art. 30 w orzecznictwie sądowym. Warto zresztą przypomnieć, że jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. zasada godności człowieka została odnaleziona przez Trybunał Konstytucyjny w klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Pod rządem obecnej Konstytucji zasada godności regularnie przewija się w orzecznictwie konstytucyjnym. Zarazem jednak orzecznictwo to nadal uznaje zasadę państwa prawnego za podstawową klauzulę zapewniającą dynamikę wykładni Konstytucji. Z natury rzeczy redukuje to intensywność sięgania do art. 30, potencjał tego przepisu pozostaje więc w znacznym stopniu niewykorzystany (zob. wyrok TK z 10.12.2013 r., U 5/13).

Zasada **wolności człowieka** została wymieniona we Wstępie do Konstytucji (który nakazuje wszystkim, by w procesie stosowania Konstytucji dbali „o zachowanie (...) prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi"), a szerzej ujęto ją w art. 31 ust. 1 i 2. Określa on ogólne pojęcie „wolność" jako **zakaz zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje**, gwarantuje poddanie wolności człowieka **ochronie prawnej**, ale jednocześnie wyraźnie **zobowiązuje do tego, aby każdy szanował wolności i prawa innych**. Sformułowania te, choć nowe w polskich dokumentach konstytucyjnych, w sposób oczywisty nawiązują do tradycji unormowań w demokracjach europejskich, by wspomnieć tylko art. IV i art. V francuskiej Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r. **78**

Zasada wolności jest przez Konstytucję traktowana nieco inaczej niż zasada godności. Konstytucja nie akcentuje jej naturalnoprawnych źródeł (bo tylko godność określa się jako cechę przyrodzoną), ale nie można, oczywiście, zapominać, że i wolność zajmuje jedno z centralnych miejsc w katalogu naturalnych praw jednostki, a fakt zapisania (czy pominięcia) tego prawa w Konstytucji pisanej ma znaczenie pochodne. Co jednak ważniejsze, zasada wolności ma – też z natury rzeczy – ograniczony charakter, bo swoboda działań człowieka musi uwzględniać zarówno nakazy interesu publicznego, jak i konieczność poszanowania wolności innych ludzi. Nadaje to zasadzie wolności wymiar bardziej relatywny niż przypisywany zasadzie godności. **Ograniczenia zasady wolności realizują się przez ograniczenia poszczególnych praw i wolności jednostki – przesłanki i zakres tych ograniczeń formułuje ogólnie art. 31 ust. 3** (zob. dalej NB 86–90). Należy też jednak pamiętać o konsekwencjach zasady godności – skoro istotą godności jest między innymi pozostawienie jednostce pewnej sfery swobodnego (autonomicznego) podejmowania decyzji, to zbyt silne ograniczenia wolności mogą znaleźć się w kolizji z zasadą godności.

Zasadę wolności należy rozpatrywać w dwóch aspektach. **W znaczeniu pozytywnym oznacza ona swobodę czynienia wszystkiego, co nie jest przez prawo zakazane.** Jednostka nie musi więc wskazywać podstawy prawnej swoich działań (jak pamiętamy, podstawę taką muszą zawsze mieć wszelkie działania organów władzy

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

publicznej; zob. NB 49), przeciwnie – dla skrępowania swobody jej działań konieczne jest wskazanie przepisu prawa, który ustanawia odpowiedni zakaz. **W znaczeniu negatywnym zasada wolności oznacza, że nałożenie na jednostkę nakazu podjęcia określonego działania może nastąpić jedynie wtedy, gdy prawo to przewiduje.** Zawsze więc ten, kto na istnienie takiego nakazu się powołuje, musi wskazać prawną podstawę swego twierdzenia. Oba te aspekty składają się na formalne pojmowanie zasady wolności (wolność jako zakres swobody wyznaczanej prawem). Dalszym zaś problemem jest pytanie o materialną treść zasady wolności, a więc pytanie: czy, kiedy i w jakim zakresie prawo może czynić jednostkę adresatem określonych nakazów lub zakazów. Tu jednak nie da się sformułować jednolitej odpowiedzi – konkretyzacja zasady wolności następuje przez kazuistykę poszczególnych praw i wolności jednostki, odpowiednio do charakteru każdego z tych praw czy wolności.

Zasada wolności nie była dotąd w tak ogólny sposób formułowana w polskich konstytucjach. Nie przybrała też jeszcze rozbudowanego charakteru w procesie wykładni i stosowania Konstytucji zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo sądowe (zob. np. wyrok TK z 19.10.2010 r., P 10/10). Nie ulega jednak wątpliwości, że jest to jedna z typowych metanorm (klauzul generalnych) określających sposób i kierunek interpretacji całego systemu norm konstytucyjnych oraz wyznaczających system wartości, któremu system ten ma służyć. Z tego punktu widzenia zasady wolności i godności są ze sobą sprzęgnięte w sposób oczywisty.

79 § **Zasada równości** została ogólnie zapisana w art. 32 Konstytucji (a na szczeblu międzynarodowym chroni ją w szczególności art. 14 EKPCz oraz, jeszcze nieobowiązujący Polskę, Protokół nr 12 do tej Konwencji), tym razem jednak chodzi o zasadę już wcześniej obecną w polskich normach konstytucyjnych i mającą bogatą treść orzeczniczą. Sama idea równości wywodzi się zresztą jeszcze z antycznych demokracji (przypomnieć należy greckie pojęcie *isonomia*), ale współczesną treść zyskała dopiero w okresie rewolucji francuskiej (przypomnijmy jej hasło: „Wolność, równość i braterstwo" oraz przepis art. I Deklaracji z 1789 r.: „Ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi w prawach"). Od tego też czasu zaczęły zarysowywać się **trzy podstawowe wymiary równości**:

1) w sytuacji prawnej obywateli;
2) w możliwościach wpływania obywateli na proces sprawowania władzy politycznej;
3) w sytuacji ekonomicznej i szansach jej poprawienia.

! Zasada równości znajduje ujęcie (choć w różnych formach) we wszystkich chyba współczesnych konstytucjach. Artykuł 32 Konstytucji z 1997 r. nawiązuje w swoich sformułowaniach do art. 67 ust. 2 dawnych przepisów konstytucyjnych i określa:

1) zasadę równości wobec prawa;
2) zasadę równego traktowania wszystkich przez władze publiczne;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

3) zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Zestawienie tego zapisu konstytucyjnego z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (przy czym aktualność przedkonstytucyjnego orzecznictwa na tle nowej Konstytucji potwierdzono wyrokiem z 16.12.1997 r., K 8/97) pozwala na dokonanie następujących ustaleń.

Po pierwsze, zasada równości oznacza w tym samym stopniu równość wobec prawa (tzn. nakaz równego traktowania przez organy władzy publicznej w procesie stosowania prawa), **co i równość w prawie** (tzn. nakaz uwzględniania zasady równości przy kształtowaniu treści obowiązującego prawa).

Po drugie, zasada równości oznacza – w najogólniejszym ujęciu – **nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych** (identycznych), a więc kryje się w niej założenie różnego traktowania podmiotów i sytuacji, które nie mają podobnego (identycznego) charakteru. Tym samym sprawą podstawową jest zawsze odpowiedź na pytanie, czy owo podobieństwo podmiotów bądź sytuacji zachodzi. W znacznym stopniu zależy to od kryterium, na podstawie którego owo podobieństwo mierzymy – pojawia się tu pojęcie „cecha relewantna", tzn. cecha, której występowanie ma przesądzać o spełnieniu przesłanki podobieństwa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących" (orzeczenie z 9.03.1988 r., U 7/87).

Po trzecie, zasada równości odnosi się do sytuacji prawnej adresata, a nie kryje się w niej zakaz istnienia faktycznych (socjalno-ekonomicznych) nierówności w społeczeństwie. Niemniej w pewnych sytuacjach prawo może stwarzać pewne przywileje dla grup o słabszej pozycji społecznej (np. kobietom) w celu wyrównania istniejących nierówności (tzw. dyskryminacja pozytywna lub uprzywilejowanie wyrównawcze, jak to określił TK w orzeczeniu z 29.09.1997 r., K 15/97).

Po czwarte, zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego, a więc w pewnych sytuacjach pozwala na różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Musi to być jednak uzasadnione (usprawiedliwione) – dopiero jeżeli takiego uzasadnienia brakuje, to zróżnicowanie nabiera charakteru dyskryminacji (uprzywilejowania) i staje się sprzeczne z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Sprawą zasadniczą jest więc odpowiedź na pytanie, czy zróżnicowanie wprowadzone przez daną ustawę ma charakter uzasadniony. Trybunał Konstytucyjny stwierdza: „Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Argumenty te

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony (...); 2) argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (...). Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej" (orzeczenie z 3.09.1996 r., K 10/96, i liczne późniejsze).

Po piąte, jak wynika z cytowanego wywodu Trybunału Konstytucyjnego, **zasada równości musi być rozpatrywana w ścisłym związku z zasadą sprawiedliwości społecznej**, którą dzisiaj wyraża art. 2 Konstytucji (zob. NB 52). W każdym bowiem razie zróżnicowanie prawne przekształca się wtedy w sprzeczną z Konstytucją dyskryminację (uprzywilejowanie), gdy nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Po szóste, zasada równości ma charakter uniwersalny, bo odnosi się do wszelkich dziedzin funkcjonowania społeczeństwa (powtórzmy, że art. 32 ust. 2 odnosi ją do **życia politycznego, społecznego lub gospodarczego**) i do wszelkich zróżnicowań wprowadzanych przez prawo. Trzeba przypomnieć, że art. 32 ust. 2 wprowadza zakaz dyskryminacji **z jakiejkolwiek przyczyny**, co jest najszerszą z możliwych formuł. Nie przyjęto natomiast metody wskazania najważniejszych cech, na podstawie których w żadnym wypadku nie wolno ustanawiać różnic (np. rasa, narodowość, wyznanie, pochodzenie społeczne), bo prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad zredagowaniem tego katalogu utknęły na ponad rok w martwym punkcie, gdy zaczęto debatować nad cechą „orientacja seksualna".

§ Konstytucja z 1997 r. dodatkowo zaznacza też **kilka szczególnych aspektów zasady równości**. Po pierwsze, oddzielnie formułuje **zasadę równości kobiet i mężczyzn** (art. 33) oraz nieco dokładniej określa istotę tej równości. Po drugie, wprowadza **zasadę równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych** (art. 25 ust. 1), trzeba jednak zaznaczyć, że pojęcie „równouprawnienie" nie jest tożsame z pojęciem „równość". Po trzecie, **oddzielnie formułuje zasadę równości prawa wyborczego** (art. 96 ust. 2; art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2), co wynika ze związku tej zasady z regulacjami prawa wyborczego (zob. NB 145–147). Po czwarte, **formułuje zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej prawa własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia** (art. 64 ust. 2). Po piąte, **gwarantuje obywatelom polskim dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach** (art. 60).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

4.3. Podmioty praw i wolności

§ Tytuł rozdziału II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela" wskazuje zakres podmiotowy zawartych w nim regulacji – odnoszą się one do statusu **człowieka i obywatela**. Należy to rozumieć jako rozróżnienie takich praw i wolności, które przysługują każdej osobie znajdującej się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, oraz takich praw i wolności, które przysługują wyłącznie obywatelom polskim. Podejście takie ma o tyle oczywisty charakter, że ratyfikacja przez Polskę międzynarodowych konwencji o prawach człowieka (a w szczególności EKPCz) nałożyła na nasz kraj obowiązek zapewnienia podstawowych praw i wolności każdemu człowiekowi. Poszczególne prawa i wolności są więc adresowane albo do **człowieka**, **każdego**, **wszystkich**, albo też wyraźnie są adresowane tylko do **obywateli**. Jak wynika z lektury szczegółowych postanowień rozdziału II, **większość zawartych tam praw i wolności nie jest ograniczona wymogiem posiadania obywatelstwa**. Ogólny wyraz znajduje to w art. 37, dającym prawo korzystania z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji **każdemu**, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, a określenie wyjątków od tej zasady, odnoszących się do cudzoziemców, pozostawiającym ustawie. **80**

! Podstawowe znaczenie ma więc rozróżnienie statusu **obywateli i cudzoziemców**. Konstytucja odnosi tylko do obywateli pewne prawa i wolności już to o charakterze politycznym (przede wszystkim prawa związane z uczestniczeniem w życiu publicznym), już to o charakterze socjalnym (np. prawo dostępu do publicznej służby zdrowia). Nie znaczy to, oczywiście, by ustawodawca zwykły nie mógł rozszerzać praw socjalnych na osoby niemające polskiego obywatelstwa (i tak się też dzieje w praktyce), ale nie jest to obowiązkiem wynikającym z Konstytucji. **81**

Konstytucja ustala też **podstawowe zasady dotyczące obywatelstwa**. Dostosowanie do niej przepisów ustawowych dokonało się ze znacznym opóźnieniem. Nową ustawę o obywatelstwie polskim uchwalono 2.04.2009 r., ale weszła ona w życie dopiero 15.08.2012 r. (tyle czasu zajęło zbadanie jej zgodności z Konstytucją – wyrok TK z 18.01.2012 r., Kp 5/09).

§ W myśl art. 34 ust. 1 Konstytucji obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi (tzw. zasada krwi) lub w inny sposób określony przez ustawę. Odpowiednio, ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim przewiduje możliwość:

– **nabycia obywatelstwa** – następuje to z mocy prawa, przede wszystkim w razie urodzenia, gdy przynajmni**ej jedno z rodziców ma obywatelstwo polskie, a także w razie urodzenia na terytorium** Rzeczypospolitej, gdy rodzice są nieznani, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone (art. 14 u.o.p.);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

- **nadania obywatelstwa polskiego cudzoziemcowi** – następuje to na podstawie wniosku zainteresowanego, mocą postanowienia Prezydenta, wydawanego w ramach jego uznania (art. 18 u.o.p.);
- **uznania cudzoziemca za obywatela polskiego** – następuje to w razie legalnego przebywania na terytorium Polski – w zależności od sytuacji rodzinnej, zawodowej, mieszkaniowej i finansowej – przez okres od 2 do 10 lat (art. 30 u.o.p.); rozstrzygnięcie w tej sprawie wydaje wojewoda w formie decyzji, co oznacza poddanie jej proceduralnym wymogom postępowania administracyjnego;
- **przywrócenia obywatelstwa polskiego** (art. 38 u.o.p.) – dotyczy to wąskiej grupy osób, które kiedyś utraciły obywatelstwo polskie z przyczyn politycznych; odpowiednie decyzje wydaje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Obywatelstwo polskie można utracić tylko na wniosek zainteresowanego (zrzeczenie się obywatelstwa), konieczne jest jednak uzyskanie zgody Prezydenta (art. 46 u.o.p.) i dopiero po 30 dniach od jej uzyskania zrzeczenie staje się prawnie skuteczne (art. 51 ust. 2 u.o.p.). Nie istnieje natomiast żadna procedura pozwalająca na pozbawienie obywatelstwa wbrew woli zainteresowanego. Warto nadmienić, że możliwość taka istniała przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.

Prawo polskie **nie zakazuje posiadania podwójnego obywatelstwa**, a fakt posiadania obywatelstwa innego państwa nie ma generalnego wpływu na zakres praw i obowiązków danej osoby w Rzeczypospolitej Polskiej – ustawy szczególne jednak ograniczają np. dostęp osób z podwójnym obywatelstwem do zawodu sędziego czy niektórych służb mundurowych.

Pamiętać też trzeba, że jednym ze skutków przynależności Polski do Unii Europejskiej jest to, iż **wszyscy obywatele polscy są zarazem obywatelami Unii**. Przysługuje im więc pewien zakres praw publicznych w innych państwach UE, odpowiednio zatem prawa te przysługują też w Polsce obywatelom tych innych państw.

Status osób nieposiadających obywatelstwa polskiego (cudzoziemców) jest konstytucyjnie ujęty w taki sposób, że są oni podmiotami tych wszystkich praw i wolności (a także obowiązków), które nie zostały przez przepisy konstytucyjne zastrzeżone wyłącznie dla **obywateli**. Jednak w tych ramach Konstytucja dopuszcza dodatkowe ograniczenia:

1) dopuszcza, by ustawa zwykła określała wyjątki od ogólnej zasady, zgodnie z którą każdy znajdujący się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji (art. 37 ust. 2); ograniczenia w tym zakresie wprowadza zbiorczo ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach, nie ma też przeszkód, by inne ustawy wprowadzały ograniczenia praw i wolności cudzoziemców w dziedzinach szczegółowych; granicę stanowią, w każdym razie, postanowienia konwencji międzynarodowych ustalających minimum praw i wolności, jakie musi przysługiwać **każdemu**;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

2) wyłącza możliwość posługiwania się skargą konstytucyjną dla dochodzenia prawa przyznania azylu i prawa do uzyskania statusu uchodźcy (art. 79 ust. 2), co z natury rzeczy może dotyczyć tylko cudzoziemców.

Szczególny jest status prawny cudzoziemców pochodzenia polskiego, ponieważ mają oni między innymi prawo osiedlenia się na stałe na terytorium Polski (art. 52 ust. 5 Konstytucji). Szczegółowe uregulowanie znalazło to w ustawie z 9.11.2000 r. o repatriacji.

82 Konstytucja przyznaje **szczególny status pewnym kategoriom osób fizycznych**. Przede wszystkim dotyczy to **dzieci** (pod którym to pojęciem kryje się grupa osób, które nie uzyskały jeszcze pełnoletniości). Przepisy konstytucyjne przyjęły jako punkt wyjścia postanowienia ONZ-owskiej Konwencji o prawach dziecka, ratyfikowanej przez Polskę w 1991 r. (zob. wyrok TK z 11.10.2011 r., K 16/10).

Konstytucja określa – jako zasadę polityki państwa – **obowiązek zapewnienia ochrony praw dziecka** (art. 72 ust. 1). Polega to w szczególności na ochronie dziecka przed przemocą, okrucieństwem, demoralizacją i wyzyskiem, z czym łączy się m.in. ustanowienie obowiązku szkolnego do ukończenia 18. roku życia (art. 70 ust. 1) oraz zakaz stałego zatrudniania dzieci poniżej 16 lat (art. 65 ust. 3); w tym zakresie każdy może żądać podjęcia odpowiednich działań przez organy władzy publicznej, nie jest więc konieczne wykazanie bezpośredniego interesu prawnego osoby występującej z takim żądaniem.

Dziecko, tak jak każda inna osoba fizyczna, jest **podmiotem wszystkich praw i wolności konstytucyjnych**, chyba że przepisy konstytucyjne wymagają osiągnięcia określonego wieku (jak np. w odniesieniu do czynnego i biernego prawa wyborczego). Nie znaczy to jednak, że dziecko może wszystkie te prawa i wolności wykonywać samodzielnie, bo podmiotowość prawna nie musi być równoznaczna ze zdolnością do działania. Liczne przepisy konstytucyjne dają wyraz założeniu, w myśl którego dziecko powinno funkcjonować w ramach rodziny (art. 18, art. 48 ust. 2 i art. 71), a podstawowe decyzje dotyczące wychowania i wykształcenia dziecka muszą należeć do rodziców (art. 53 ust. 3 i art. 70 ust. 3). Zarazem jednak Konstytucja ustanawia obowiązek władz publicznych do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka (art. 72 ust. 3) oraz obowiązek rodziców do uwzględniania stopnia dojrzałości dziecka, jego przekonań oraz wolności jego sumienia i wyznania w procesie wychowania dziecka (art. 48 ust. 1), w szczególności w sprawach wychowania religijnego i moralnego (art. 53 ust. 3). Natomiast dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy ze strony władz publicznych (art. 72 ust. 2).

Zapewnieniu ochrony praw dziecka ma służyć powołanie **Rzecznika Praw Dziecka** (art. 72 ust. 4). Zgodnie z ustawą z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka Rzecznik jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na kadencję pięcio-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

letnią. Jest to rodzaj wyspecjalizowanego ombudsmana (zob. NB 372), a tym samym nie ma on żadnych kompetencji rozstrzygających.

83 **Podmiotami konstytucyjnych praw i wolności mogą też być osoby prawne, choć w ograniczonym zakresie.** Konstytucja nie zawiera wprawdzie żadnych wyraźnych postanowień na ten temat, co więcej – tytuł rozdziału II, odnoszący się do człowieka i obywatela, może sugerować, że podmiotami zawartych w nim praw i wolności mają być tylko osoby fizyczne. Zarazem jednak Konstytucja określa pewne prawa i wolności odnoszące się do podmiotów zbiorowych (partii politycznych, Kościołów i związków wyznaniowych, związków zawodowych, organizacji mniejszości narodowych i etnicznych); nie ulega też wątpliwości, że pewne prawa, np. prawo własności czy swoboda działalności gospodarczej, muszą – z istoty systemu gospodarczego – obejmować nie tylko osoby fizyczne, lecz także podmioty gospodarcze złożone z osób fizycznych.

Niesporne jest też jednak, że pewne prawa i wolności (np. prawo do życia) mogą przysługiwać tylko osobom fizycznym. W odniesieniu zatem do osób prawnych prawa prywatnego zawsze konieczne jest postawienie pytania, czy dana osoba prawna (ze względu na swoją strukturę, zadania i charakter) może być podmiotem określonego prawa lub wolności; jeżeli jednak możliwość taka zachodzi, to nie ma podstaw do odmówienia tej podmiotowości. Odpowiednio przyjmuje się, że taka osoba może mieć zdolność do wystąpienia ze skargą konstytucyjną dla ochrony swoich praw (np. wyrok TK z 19.06.2012 r., P 27/10 – spółdzielnie mieszkaniowe).

Odmiennie natomiast przedstawia się **sytuacja osób prawnych prawa publicznego** (zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego), bo nie można ich traktować jako autonomicznych względem systemu władzy publicznej. Osobom tym odmawia się zdolności do posiadania statusu podmiotów praw i wolności, o których mowa w rozdziale II, a ich samodzielność chroniona jest innymi mechanizmami konstytucyjnymi. I w tym jednak zakresie występują sytuacje graniczne, np. dotyczące sytuacji tzw. publicznych podmiotów gospodarczych (zob. podsumowująco – postanowienie TK z 18.12.2013 r., Ts 13/12) albo komorników (wyrok TK z 29.01.2013 r., K 1/11). Podobnie, skoro Konstytucja gwarantuje publicznym szkołom wyższym autonomię na zasadach określonych w ustawie (art. 70 ust. 5), to czyni te szkoły podmiotem określonego prawa.

4.4. Adresaci praw i wolności

84 Konstytucja jest aktem określającym status jednostki w państwie, a tym samym adresatem zawartych w niej praw i wolności jednostki są **władze publiczne, tzn. wszelkie podmioty, organy i instytucje – o państwowym lub samorządowym charakterze – które sprawują kompetencje władcze bądź w sprawowaniu tych**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

kompetencji uczestniczą. Jak już była o tym mowa, poszczególnym prawom i wolnościom, których podmiotami Konstytucja czyni człowieka i obywatela (a częściowo też osoby prawne), odpowiadają określone obowiązki po stronie władz publicznych. Obowiązki te mogą przybierać **charakter pozytywny** (gdy władze publiczne muszą podjąć określone działania czy przedsięwzięcia, by jednostka mogła zrealizować przysługujące jej prawo) lub **charakter negatywny** (gdy władze publiczne mają obowiązek powstrzymania się od działań przeszkadzających jednostce w korzystaniu z przysługujących jej wolności).

Szczególną formą obowiązków pozytywnych są **obowiązki proceduralne**: jeżeli komuś przysługuje określone prawo (wolność), to musi mu też przysługiwać dostęp do procedury, która pozwoli na wyegzekwowanie wynikających stąd uprawnień (roszczeń).

Przypomnieć jednak należy o odróżnieniu **praw i wolności od zasad polityki państwa**. Te ostatnie bowiem – choć też adresują do państwa (organów władzy publicznej) obowiązek ich realizacji – to jednak nie tworzą po stronie jednostki bezpośrednich roszczeń. Stąd można tu mówić o tzw. pośrednim oddziaływaniu norm konstytucyjnych na sytuację prawną jednostki – tzw. **refleksy prawne** – bo istnieje wprawdzie adresat obowiązku, ale nie ma podmiotu uprawnionego bezpośrednio do dochodzenia realizacji tego obowiązku.

Obowiązki, które po stronie władz publicznych tworzą prawa i wolności jednostki, przybierają rozmaite formy, w zależności od charakteru poszczególnych praw i wolności oraz od typu organu władzy publicznej. Do wszystkich tych sytuacji i organów odnosi się jednak ogólna zasada najwyższej mocy prawnej Konstytucji i bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8). Wszystkie więc organy mają obowiązek realizowania konstytucyjnych postanowień o prawach i wolnościach jednostki – istotą dzisiejszego pojmowania roli Konstytucji jest uznanie jej bezpośredniego oddziaływania na wszystkie organy władzy publicznej. W ramach tego ogólnego stwierdzenia poszczególne władze działają w formach sobie właściwych.

Adresatem (podmiotem) obowiązków wynikających z konstytucyjnego za- **85**
gwarantowania jednostce określonej sumy praw i wolności **są organy władzy publicznej** (w uproszczeniu można powiedzieć – państwo). Jest to oczywistą konsekwencją roli Konstytucji jako aktu wyznaczającego granice działania państwa i jego organów (zob. NB 18).

Powstaje zarazem pytanie, czy zachodzi też tzw. **horyzontalne działanie konstytucyjnych praw i wolności**, a więc czy wyznaczają one nie tylko sferę relacji władza publiczna – jednostka, lecz także sferę relacji między jednostkami. Jest na przykład oczywiste, że art. 32 Konstytucji zakazuje instytucji państwowej dyskryminowania kobiet przy przyjmowaniu do pracy, ale czy z tego przepisu wynika też zakaz dyskry-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

minowania kobiet przez pracodawców prywatnych? Nie chodzi też przy tym o sytuację, w której ustawodawstwo szczegółowe niejako przetłumaczyło ogólne zasady konstytucyjne na język konkretnych zakazów i nakazów (wówczas można bowiem mówić jedynie o tzw. pośrednim, refleksowym, horyzontalnym działaniu konstytucyjnych praw i wolności). Chodzi o możliwość bezpośredniego powołania przepisu konstytucyjnego (np. o zakazie dyskryminacji, wolności słowa czy prawie do prywatności) jako podstawy żądania określonego zachowania od innej osoby fizycznej czy osoby prawnej.

Konstytucja z 1997 r. nie daje wyraźnej podstawy do takiego rozszerzania bezpośredniej skuteczności praw i wolności w niej zagwarantowanych, ale też nie odrzuca takiej możliwości. Co więcej, art. 31 ust. 2 wskazując, iż „każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych", może być odczytywany jako dotykający relacji horyzontalnych między podmiotami prywatnymi. Niemniej wydaje się, że przedwczesne byłoby jeszcze wydobywanie z konstytucji tzw. bezpośredniego efektu horyzontalnego, tzn. traktowanie konstytucyjnych przepisów o prawach i wolnościach jednostki jako samoistnej podstawy roszczeń kierowanych wobec innych osób i egzekwowalnych przed sądami.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że można mówić o „**pośrednim efekcie horyzontalnym**" tych przepisów, polegającym na tym, że:

1) przepisy ustawodawstwa zwykłego, które dotyczą relacji między podmiotami prywatnymi, muszą być interpretowane i stosowane w sposób spójny z zakresem praw i wolności, jakie jednostce przysługują wobec władz publicznych;
2) Konstytucja nakazuje władzom publicznym zapewnienie każdemu ochrony przed takimi działaniami osób trzecich, które ingerują w sferę wolności zapewnioną wyraźnie dla relacji z władzami publicznymi.

Ślady takiego podejścia zaznaczają się też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki: z 19.02.2002 r., U 3/01; z 30.07.2014 r., K 23/11, i z 20.01.2015 r., K 39/12 – dopuszczające horyzontalne działanie prawa do prywatności; z 23.06.2015 r., SK 32/14 – prawa majątkowe).

Wracamy tu do pojęcia „obowiązki pozytywne": Konstytucja: (a) nakazuje władzom publicznym pełną ochronę wolności jednostki (np. ochronę przed nieludzkim i poniżającym traktowaniem – art. 39 rodzi nie tylko zakaz takiego traktowania przez władze publiczne, lecz także nakaz, by władze te stosowały sankcje karne wobec osób prywatnych, np. dopuszczających się gwałtu czy innego drastycznego naruszenia nietykalności cielesnej), a także (b) zakazuje władzom publicznym udzielania prawnej ochrony i egzekucji takim czynnościom i aktom prawa prywatnego, które kolidują z konstytucyjnymi prawami i wolnościami jednostki (jeżeli więc pracodawca prywatny zwalnia pracownika ze względu na kryterium płci, to sądy nie mogą uznawać takiego zwolnienia za zgodne z prawem).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Trzeba podkreślić, że koncepcja horyzontalnego działania konstytucyjnych praw i wolności jest uznana i przyjęta (o czym wiele lat temu pisał Zdzisław Kędzia i co ostatnio rozwinęła Monika Florczak-Wątor) w wielu krajach zachodnich, a szczególnie rozwinięty charakter przybrała ona w RFN. Jak wskazał w jednym z orzeczeń niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny: „szereg istotnych konstytucyjnych praw i wolności, choć nie wszystkie, nie tylko chronią obywatela wobec władzy państwowej, ale stanowią też podstawy porządku całego życia społecznego i wywierają bezpośredni wpływ na stosunki prawne pomiędzy obywatelami". Podobne stanowisko zajmuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

4.5. Ograniczenia praw i wolności

86 Jest oczywiste, że we współczesnym społeczeństwie nie mogą istnieć prawa i wolności jednostki o **charakterze absolutnym**, bo konieczności życia publicznego i wzgląd na prawa i wolności innych osób wymagają od każdego poddania się określonym ograniczeniom. Wyznaczenie ogólnych ram i zasad tych ograniczeń musi być przeprowadzone w przepisach konstytucyjnych, a ich konkretyzacja dokonywana jest w ustawach oraz orzecznictwie sądowym. Należy jednak pamiętać, że ani twórcy Konstytucji, ani ustawodawca zwykły nie mogą ustanawiać dowolnie zakresu owych ograniczeń. Skoro bowiem podstawowym prawom i wolnościom należy przypisać charakter naturalnoprawny, to rolą ustawodawcy pozytywnego jest tylko „potwierdzenie istnienia tej wolności, określanie jej podstawowych aspektów oraz ustanawianie niezbędnych gwarancji i koniecznych ograniczeń" (uchwała TK z 2.03.1994 r., W 3/93). Dalsze granice swobody prawodawcy krajowego wynikają z międzynarodowych traktatów o prawach człowieka.

W Konstytucji z 1997 r. podstawowe uregulowanie zawarto w art. 31 ust. 3. Niekiedy dodatkowe wskazania zakresu i podstaw dopuszczalnych ograniczeń ujęto w przepisach o szczegółowych prawach i wolnościach (np. art. 22, art. 41 ust. 1, art. 61 ust. 3, art. 64 ust. 3). Nie wyłącza to stosowania wymagań określonych przez art. 31 ust. 3, wymaga tylko zharmonizowania ich z owymi przepisami szczegółowymi (np. wyrok TK z 19.05.2011 r., K 20/09).

Artykuł 31 ust. 3 dopuszcza ustanawianie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, ale:

1) w **aspekcie formalnym** ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w ustawie; w płaszczyźnie prawnej gwarancja ta bezpośrednio łączy się z ogólną zasadą, w myśl której tylko w drodze ustawy (lub z jej upoważnienia) można ustanawiać przepisy prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1), i z zasadą tzw. wyłączności ustawy dla regulowania sytuacji prawnej jednostki w państwie (zob. NB 119–120); w płaszczyźnie politycznej oznacza to, że ograniczenia praw i wolności muszą być ustanawiane przez parlament, a więc ciało, które obraduje

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

w sposób publiczny i poprzez procedury wyborcze odpowiedzialne jest przed elektoratem;

2) w **aspekcie materialnym** ograniczenia te mogą być ustanowione tylko dla ochrony jednej z sześciu wartości wyliczonych w art. 31 ust. 3:
   - bezpieczeństwa państwa,
   - porządku publicznego,
   - środowiska,
   - zdrowia publicznego,
   - moralności publicznej,
   - wolności i praw innych osób (tu łatwo wyobrazić sobie „horyzontalną" kolizję, np. między wolnością wyrażania opinii a prawem do prywatności).

Każda ustawa wprowadzająca ograniczenia praw i wolności jednostki musi więc służyć ochronie **interesu publicznego**, odnoszącego się do jednej z sześciu wskazanych sfer szczegółowych, a brak takiego powiązania materialnego przesądza o braku konstytucyjnej podstawy do ustanowienia ograniczeń i tym samym o niekonstytucyjności danej regulacji.

Jest jednak niewątpliwe, że przytoczone określenia mają charakter na tyle ogólny, że trudno byłoby wskazać ograniczenie praw i wolności, które w jakiś sposób nie łączyłoby się z jedną z wymienionych sfer. Stąd znaczenie zasadnicze dla konstytucyjnego unormowania tej problematyki ma następujące wskazanie: istnieją **ograniczenia ograniczeń**. Rodzi to konieczność wyznaczenia granic, poza którymi ograniczenia takie nie są w żadnym wypadku dopuszczalne. Należy tu wymienić zasadę proporcjonalności oraz koncepcję istoty poszczególnych praw i wolności.

87 **Zasada proporcjonalności** ukształtowała się w prawie (a raczej w orzecznictwie) administracyjnym jeszcze w XIX w., w obecnym stuleciu znalazła też miejsce w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym niemal wszystkich państw. Jej istotą jest idea zakazu nadmiernej ingerencji (w terminologii niemieckiej: *Übermassverbot*), tzn. uznanie, że jeżeli już muszą być ustanawiane ograniczenia praw i wolności jednostki, to mogą one następować tylko w zakresie niezbędnym (minimalnie koniecznym), a podstawową miarą ustalania tego, co jest niezbędne, a co nadmierne, jest porównanie rangi (znaczenia) interesu publicznego, któremu dane ograniczenie ma służyć, i rangi (znaczenia) prawa czy wolności indywidualnej, której ograniczenie to ma dotykać. Oznacza to też, że jeżeli ustawodawca dla osiągnięcia danego celu może się posłużyć środkiem mniej uciążliwym dla adresata, a mimo to wybierze środek bardziej uciążliwy, to narusza zasadę niezbędności ograniczeń (np. wyrok TK z 2.07.2009 r., K 1/07).

§ **Ogólny wyraz zasadzie proporcjonalności daje obecnie art. 31 ust. 3 Konstytucji**, stanowiąc, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw wolności mogą być ustanawiane „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie". W tym sformułowaniu (nawiązującym zresztą bezpośrednio do unormowań przyjętych w EKPCz) kryje się wskazanie **dwóch podstawowych idei**.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Po pierwsze, ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane tylko w koniecznym zakresie, nie mogą więc przekraczać zakresu niezbędnego. Ustalenie tej niezbędności wymaga odpowiedzi na trzy pytania (tak już w orzeczeniu TK z 26.04.1995 r., K 11/94):

1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków?
2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?
3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostaną w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?

Trybunał Konstytucyjny określił to mianem przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*, a w jego orzecznictwie można było znaleźć liczne przykłady uznania niekonstytucyjności ustawy z powodu naruszenia zasady proporcjonalności.

Po drugie, ocena odpowiedzi na pytanie, czy proporcja ta zachodzi, innymi słowy: czy została zachowana równowaga między interesem publicznym a ochroną praw i wolności jednostki, **została odniesiona do warunków państwa demokratycznego**, co należy rozumieć jako inne określenie **demokratycznego państwa prawnego**, o którym mówi art. 2 Konstytucji. Tym samym przy dokonywaniu oceny konieczne jest uwzględnienie tych wszystkich elementów materialnych, które określają istotę **państwa demokratycznego**, bo ograniczenia niepołączalne z aksjologią tego państwa są *a limine* niedopuszczalne. Należy przy tym pamiętać, że problem **ograniczeń koniecznych w społeczeństwie demokratycznym** znalazł szerokie rozwinięcie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a to nadaje formułom art. 31 ust. 3 znacznie konkretniejszą treść, niż wynika to z pierwszej jego lektury.

Koncepcja istoty (*Wesensgehalt*) praw i wolności wywodzi się także z konsty- **88**
tucjonalizmu niemieckiego. Opiera się na założeniu, w myśl którego w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Na przykład wywłaszczenie jest z natury rzeczy ingerencją w istotę prawa własności, bo oznacza całkowite pozbawienie tego prawa, dlatego wywłaszczenie musi znajdować odrębną podstawę konstytucyjną i dopuszczalne jest tylko za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2). Natomiast ustanawianie różnego rodzaju służebności (np. drogi koniecznej) jest wprawdzie ingerencją w prawo własności, ale skoro nie przekreśla istoty tego prawa, może być ustanowione w drodze ustawy zwykłej (jednak – zgodnie z zasadą proporcjonalności – może być odnoszone tylko do sytuacji o koniecznym charakterze).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W myśl art. 31 ust. 3 zd. 2 **ograniczenia praw i wolności nie mogą naruszać ich istoty**, a tym samym wskazana koncepcja znalazła zastosowanie w polskim prawie konstytucyjnym. Można już wskazać wiele wypowiedzi Trybunału odnośnie do istoty praw i wolności.

Rozważane jest to w dwóch płaszczyznach: negatywnej (oznaczającej nakaz miarkowania ograniczeń) i pozytywnej (zakładającej „istnienie pewnego nienaruszalnego rdzenia każdego prawa lub wolności, który musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy, nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości z art. 31 ust. 3" – wyrok z 12.01.1999 r., P 2/98; wyrok z 25.05.1999 r., SK 9/98; zob. też wyroki TK: z 10.04.2002 r., K 26/00; z 17.05.2006 r., K 33/05, oraz z 7.06.2016 r., K 8/15).

Naruszenie istoty może przy tym polegać nie tylko na zniesieniu danego prawa lub wolności, lecz także na ustanowieniu takich ograniczeń, które w praktyce uniemożliwiają korzystanie z tego prawa lub wolności. Jak wskazano na przykład w odniesieniu do prawa własności: „jeżeli zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść (istota) prawa własności, a to jest zakazane przez Konstytucję (wyrok z 12.01.2000 r., P 11/98; podobnie wyrok TK z 30.10.2001 r., K 33/00; zob. też – w odniesieniu do praw socjalnych – wyroki TK z 19.02.2013 r., P 14/11, oraz z 11.07.2013 r., SK 16/12).

Ogólnie można powiedzieć, że koncepcja „istoty" stanowi pewien argument ostateczny, odnoszony do sytuacji, w której ograniczenia praw i wolności pójdą w sposób oczywisty za daleko.

89 Ustalenie zakresu dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności obraca się, jak już widzieliśmy, wokół techniki **harmonizowania** czy **balansowania** kolidujących ze sobą interesów – z jednej strony interesu jednostki w realizowaniu przysługujących jej praw i wolności, z drugiej strony interesu publicznego odnoszącego się do różnych dziedzin życia społecznego (może to też wymagać uzgodnienia kolidujących praw poszczególnych osób prywatnych).

Raz jeszcze trzeba podkreślić, że dla ograniczenia praw czy wolności jednostki musi zawsze istnieć uzasadnienie, i to na poziomie konstytucyjnym. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, ograniczenie praw i wolności „może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w przepisach konstytucyjnych bądź gdy konieczne jest zharmonizowanie tego prawa lub wolności z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi" (uchwała z 2.03.1994 r., W 3/93, i liczne orzeczenia późniejsze).

Technika harmonizowania (balansowania) kolidujących interesów musi za punkt wyjścia przyjmować ustalenie ich rangi – przypomnijmy, że zasada pro-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

porcjonalności opiera się m.in. na porównywaniu rangi (znaczenia) interesu (prawa czy wolności) ograniczanego oraz interesu promowanego przez daną regulację. Na tym tle trzeba zwrócić uwagę na **trzy kwestie**.

Po pierwsze, stosowanie takiej techniki musi się opierać na kryteriach i argumentach aksjologicznych, bo tylko tą drogą można ustalić, który z kolidujących interesów ma wyższą rangę czy znaczenie. W poszukiwaniu tej aksjologii należy się odwołać przede wszystkim do wskazań konstytucyjnych: art. 31 wspomina o **państwie demokratycznym**, co oznacza w szczególności nawiązanie do zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikających z niej konsekwencji, a art. 30–32 traktują idee godności, wolności i równości jako podstawę całego systemu praw i wolności jednostki. Wszelkie wartościowanie i hierarchizowanie dokonywane w sytuacji kolizji konkretnych praw czy interesów musi znajdować oparcie w tym ogólnym punkcie wyjścia.

Po drugie, oznacza to, że poszczególne prawa i wolności jednostki mają zróżnicowaną rangę i znaczenie, bo zróżnicowany jest stopień ich związku ze wskazanymi zasadami naczelnymi. Na tej podstawie szczególną ochronę przyznaje się prawom i wolnościom o najbardziej podstawowym charakterze (najważniejsze wolności osobiste i polityczne), znajdującym najsilniejsze oparcie zarówno w koncepcjach naturalnoprawnych, jak i w prawie międzynarodowym. Łatwiej zaś dopuszcza się ograniczenia praw socjalnych czy ekonomicznych.

Po trzecie, pewnej wskazówki może też dostarczać sposób konstytucyjnego zredagowania poszczególnych praw i wolności. W odniesieniu do niektórych z nich wyraźnie zaznaczono możliwość ustanawiania ograniczeń (np. art. 53 ust. 3; art. 58 ust. 2; art. 59 ust. 4; art. 61 ust. 3; art. 64 ust. 3). Nie uchyla to ogólnych zasad wynikających z art. 31 ust. 3, ale nakazuje dodatkowe spojrzenie na ostateczny zakres tych praw i wolności.

90

Szczególna sytuacja ograniczenia praw i wolności jednostki pojawia się w razie wprowadzenia **stanu nadzwyczajnego**, tzn. pojawienia się w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia, której rozwiązanie wymaga sięgnięcia do środków szczególnych.

Problematyka stanów nadzwyczajnych jest przedmiotem rozważań w innym miejscu (zob. NB 379 i n.), co pozwala tu na sformułowanie tylko **trzech uwag**.

Po pierwsze, istotą stanu nadzwyczajnego jest wprowadzenie ograniczeń praw i wolności jednostki, jest to zarazem najbardziej drastyczna strona tego stanu. Problem leży więc w ustaleniu zakresu dopuszczalnych ograniczeń oraz w zapewnieniu procedur gwarantujących prawidłowość ich wprowadzania w życie. Stąd problematyka stanów nadzwyczajnych znajduje obecnie coraz szerszą regulację na poziomie konstytucyjnym.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Po drugie, problematyka ta jest też przedmiotem unormowań prawa międzynarodowego. Zarówno Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, jak i Europejska Konwencja Praw Człowieka uznają dopuszczalność ograniczeń praw i wolności jednostki w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, ale wymagają dochowania szczególnej procedury międzynarodowej notyfikacji oraz wykluczają możliwość zawieszenia niektórych praw i wolności o najbardziej podstawowym charakterze (zob. NB 380).

Po trzecie, Konstytucja z 1997 r. enumeruje trzy typy stanu nadzwyczajnego: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej (art. 228 ust. 1). Dla każdego z tych stanów został ustanowiony odrębny reżim prawny. W szczególności odmienny jest zakres dopuszczalności ograniczeń praw i wolności w stanie wojennym i w stanie wyjątkowym z jednej strony (art. 233 ust. 1), oraz w stanie klęski żywiołowej z drugiej strony (art. 233 ust. 3).

4.6. System praw i wolności w Konstytucji z 1997 roku

91 **A.** Artykuły 38–76 Konstytucji określają **szczegółowe prawa i wolności** jednostki, kolejno normując pojęcie, kształt prawny i ewentualne ograniczenia każdego z nich. Trzeba pamiętać, że we współczesnym konstytucjonalizmie powszechnie zaznacza się tzw. **dwuwarstwowe pojmowanie** norm o prawach jednostki. Oznacza to, że każdy przepis konstytucyjny wyrażający konkretne prawo czy wolność musi być rozumiany jednocześnie jako:

1) **prawo podmiotowe**, tzn. konkretne uprawnienie przysługujące jednostce wobec władz publicznych, a czasem też wobec innych podmiotów (zob. NB 85); jednostce, której to prawo podmiotowe przysługuje, przysługują też środki prawne pozwalające na wymuszenie realizacji tego prawa przez władze publiczne, przede wszystkim dostęp do sądu (art. 77 ust. 2);
2) **wytyczna działania dla całego systemu władz publicznych**, wyrażająca określoną wartość, której realizacja jest ogólnym obowiązkiem wszystkich władz; wynika to z ogólniejszego podejścia do Konstytucji jako dokumentu wyrażającego pewien obiektywny system wartości, determinowany przede wszystkim sposobem ujęcia praw i wolności jednostki; działania władz publicznych, a zwłaszcza ustawodawstwo, muszą służyć urzeczywistnianiu tego systemu wartości i – między innymi – tworzyć ogólne ramy (kontekst instytucji prawnych i urządzeń społecznych) pozwalające na realne korzystanie przez jednostkę z przysługujących jej praw i wolności.

Dwuwarstwowe pojmowanie praw i wolności znalazło szerokie rozwinięcie zwłaszcza w doktrynie niemieckiej i orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, mówiących o subiektywnym i obiektywnym aspekcie postanowień konstytucyjnych o prawach jednostki. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka kon-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

cepcja ta wyraża się w rozbudowaniu tzw. pozytywnych obowiązków władz publicznych. W polskim orzecznictwie punkt wyjścia stanowi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23.03.1999 r., K 2/98, w którym wskazano, że niezależnie od subiektywnej (obronnej) treści poszczególnych praw i wolności wynika z nich także zobowiązanie władz publicznych do podejmowania działań służących ich ochronie.

Trzeba jednak pamiętać, że nie wszystkie postanowienia art. 38–76 Konstytucji ujęte są jako prawa (wolności) w takim rozumieniu. Niektóre zawarte tam unormowania należy traktować wyłącznie jako zasady polityki państwa, z których bezpośrednio nie wynikają prawa podmiotowe jednostki (zob. NB 84 i 94.B).

B. Konstytucja z 1997 r. przyjmuje **przedmiotową klasyfikację praw i wolności jednostki**, nawiązując przy tym, przede wszystkim, do systematyki ONZ-owskich Paktów praw człowieka. W ramach rozdziału II Konstytucji wyróżniono więc kolejno: **wolności i prawa osobiste** (art. 38–56), **wolności i prawa polityczne** (art. 57–63) oraz **wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne** (art. 64–76).

Konstytucyjne unormowanie poszczególnych praw i wolności było dokonywane ze świadomością tego, że istnieją mechanizmy proceduralne pozwalające jednostce na ich dochodzenie (i stąd znaczna ostrożność przy formułowaniu praw socjalnych i ekonomicznych). Z kolei przy redagowaniu praw osobistych i politycznych istotnym punktem odniesienia były międzynarodowe regulacje praw człowieka, przede wszystkim EKPCz.

Prawa i wolności osobiste ujęte są w zasadzie jako prawa człowieka – pod- **92**
miotem ich jest więc **każdy** znajdujący się pod władzą państwa polskiego (zob. jednak art. 52 ust. 4 i 5, art. 55 i art. 56). Oto katalog tych praw i wolności.

1. **Prawo do życia** (art. 38; zob. też art. 2 EKPCz). Jest ono ujęte bardzo ogólnie – jego podmiotem jest **każdy człowiek**, a obowiązkiem państwa jest zapewnienie każdemu prawnej ochrony życia. Nie rozstrzygnięto zaś wyraźnie, czy i w jakim zakresie prawo do życia odnosi się do nasciturusa, nie wprowadzono też wyraźnego zakazu ustanowienia kary śmierci – były to jedne z bardziej zapalnych punktów sporu w pracach konstytucyjnych i stąd art. 38 ograniczono do mocno ogólnikowej formuły. Trzeba jednak pamiętać, że w prawie europejskim przyjęto (Protokół nr 6 do EKPCz oraz art. 2 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE) kategoryczny zakaz ustanawiania i stosowania kary śmierci w czasie pokoju. Tym samym Polska nie ma możliwości przywrócenia kary śmierci.

2. **Nietykalność osobista**, która obejmuje w szczególności:
a) zakaz poddawania eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody (art. 39);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

b) zakaz poddawania torturom i okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu (art. 40 zd. 1, zob. też art. 3 EKPCz – prawa te mają charakter absolutny i nie mogą być ograniczane w trybie art. 31 ust. 3 – wyrok TK z 26.05.2008 r., SK 25/07); rozwinięciem jest zakaz stosowania kar cielesnych (art. 40 zd. 2), który – jak wszelkie przepisy konstytucyjne – odnosi się bezpośrednio tylko do organów władzy publicznej (zob. NB 84), nie ma zaś prostego przełożenia na dziedzinę stosunków rodzinnych;
c) zakaz innych form naruszania integralności fizycznej jednostki (art. 41 ust. 1, zob. też art. 8 EKPCz), chyba że jest to przewidziane w sposób wyraźny przez ustawę (np. wyrok TK z 5.03.2013 r., U 2/11);
d) zakaz pozbawiania wolności, z wyjątkiem przypadków określonych ustawowo (art. 41, zob. też art. 5 EKPCz); pozbawienie wolności obejmuje wszelkie przypadki – od skazania na taką karę (co zawsze podlega kontroli sądowej) do zatrzymania policyjnego (nigdy nie może ono przekroczyć 72 godzin, z tym że po 48 godzinach zatrzymany musi zostać przekazany do dyspozycji sądu) oraz innych form zatrzymania, np. w izbie wytrzeźwień (wyrok TK z 11.06.2002 r., SK 5/02) albo w szpitalu psychiatrycznym (wyrok TK z 10.07.2007 r., SK 50/06); zarazem art. 41 ustanawia dodatkowe gwarancje proceduralne (obowiązek niezwłocznego powiadomienia rodziny, obowiązek niezwłocznego poinformowania o przyczynach zatrzymania, obowiązek humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności, prawo do odszkodowania);
e) nienaruszalność mieszkania (art. 50, zob. też art. 8 EKPCz) – przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach wskazanych w ustawie i w sposób w niej określony.



3. Prawo do **rzetelnej procedury sądowej**, a w szczególności:
a) prawo do sądu – niezawisłego, bezstronnego i ustanowionego ustawą (art. 45, zob. też art. 6 ust. 1 EKPCz), odnoszące się do wszelkich spraw i sporów, w których jednostka jest stroną (zob. NB 338);
b) prawo do obrony (art. 42 ust. 2, zob. też art. 6 ust. 3 EKPCz), odnoszące się przede wszystkim do sytuacji jednostki w postępowaniu karnym, we wszystkich jego stadiach (zob. NB 338).

Wiąże się z tym konstytucyjne ustanowienie **podstawowych zasad odpowiedzialności karnej**:
a) *nullum crimen sine lege* i *nulla poena sine lege* (art. 42 ust. 1, zob. też art. 7 EKPCz) – nie dotyczy to sytuacji, gdy czyn, w czasie jego popełnienia, stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego;
b) zasada domniemania niewinności (art. 42 ust. 3, zob. też art. 6 ust. 2 EKPCz);
c) wyłączenie przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości (art. 43), zawieszenie przedawnienia w stosunku do przestępstw nieściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie – do czasu ustania tych przyczyn (art. 44).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Dalsze zasady wynikają z art. 5, art. 6 i art. 13 EKPCz oraz z Protokołu nr 7 do tej Konwencji.

4. Prawo do **ochrony prywatności** (art. 47, zob. też art. 8 EKPCz), które obejmuje prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, a także prawo do decydowania o swoim życiu osobistym. W szczególności nikt nie może być przez organy władzy publicznej zobowiązywany do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania (art. 53 ust. 7). Odrębną dziedzinę stanowi autonomia stosunków rodzinnych, a zwłaszcza prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami i dopuszczenie ograniczenia lub pozbawienia praw rodzicielskich tylko na mocy wyroku sądowego (art. 48 i art. 53 ust. 3). Innym istotnym elementem prawa do prywatności są konstytucyjnie ustanowione ograniczenia dotyczące ujawniania, pozyskiwania i dostępności informacji o osobach prywatnych (art. 51). Łączna analiza tych przepisów konstytucyjnych doprowadziła Trybunał Konstytucyjny do sformułowania koncepcji „autonomii informacyjnej" jednostki (zob. np. wyroki TK: z 20.06.2005 r., K 4/04; z 12.12.2005 r., K 32/04; z 20.03.2006 r., K 17/05).

5. Wolność **przemieszczania się** (art. 52, zob. też Protokół nr 4 do EKPCz), która obejmuje:

a) swobodę przemieszczania się po terytorium Rzeczypospolitej;
b) swobodę wyboru miejsca zamieszkania i pobytu;
c) swobodę opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej (prawo do paszportu).

Wszystkie te wolności mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie (oczywiście pod warunkiem, że treść i zakres tych ograniczeń pozostaną w zgodzie z ogólnymi wymaganiami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji). **Natomiast charakter bezwzględny** (a więc niepodlegający ograniczeniom z jakiegokolwiek powodu) **mają**:

a) zakaz banicji, tzn. wydalenia z kraju bądź zakazania powrotu do kraju (art. 52 ust. 4; zob. też art. 3 Protokołu nr 4 do EKPCz); dotyczy to tylko obywatela polskiego;
b) zakaz ekstradycji, tzn. wydania danej osoby państwu obcemu, na żądanie władz tego państwa, w celu postawienia jej tam przed sądem lub wykonania orzeczonej już kary. Zakaz ten miał początkowo postać absolutną w odniesieniu do obywateli polskich, ale nowelizacja art. 55 Konstytucji, dokonana jesienią 2006 r., wyłączyła jego zastosowanie wobec procedury europejskiego nakazu aresztowania. Jeżeli zaś chodzi o obywateli państw obcych, ekstradycja jest konstytucyjnie wyłączona, gdy dana osoba jest podejrzana o popełnienie przestępstwa z przyczyn politycznych bez użycia przemocy (art. 55 ust. 2), a także (na tle art. 2, 3 i 6 EKPCz), gdy zachodzi prawdopodobieństwo, że osoba wydana obcemu państwu zostanie tam pozbawiona życia, poddana nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo ukaraniu bądź też zostanie pozbawiona gwarancji rzetelnej proce-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

dury sądowej (np. postanowienie SN z 29.07.1997 r., II KKN 313/97, OSNKW 1997/9–10, poz. 85 – odmowa ekstradycji do Chińskiej Republiki Ludowej);

c) prawo osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby, których pochodzenie polskie zostanie stwierdzone zgodnie z ustawą (art. 52 ust. 5).

6. Wolność **sumienia i religii**, tj. wyznania (art. 53; zob. też art. 9 EKPCz oraz art. 2 Protokołu nr 1 do EKPCz). Wolność wyznania musi być rozpatrywana na tle konstytucyjnych zasad określających pozycję Kościołów i związków wyznaniowych oraz ich relacje z państwem (art. 25; zob. uwagi w NB 57). Obejmuje ona w szczególności:

a) wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru; oznacza to także prawo do prowadzenia życia zgodnego ze wskazaniami wyznawanej religii – szczególną gwarancją w tym zakresie jest prawo odmowy służby wojskowej z uwagi na przekonania religijne (art. 85 ust. 2);
b) swobodę uzewnętrzniania religii – indywidualnie lub zbiorowo, publicznie lub prywatnie – zwłaszcza przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, nauczanie i praktykowanie (np. dokonywanie tzw. uboju rytualnego – wyrok TK z 10.12.2014 r., K 52/13), łączy się z tym zakaz zmuszania do uczestniczenia lub nieuczestniczenia w praktykach religijnych, a także (wyrok TK z 7.10.2015 r., K 12/14 – odmowa wykonania zabiegu medycznego) prawo do odmowy podjęcia pewnych działań ze względu na tzw. klauzulę sumienia lub sprzeciw sumienia (zob. postanowienie SN z 14.06.2018 r., II KK 333/17 – względy religijne jako odmowa świadczenia usługi polegającej na druku plakatów LGBT);
c) swobodę posiadania świątyń i innych miejsc kultu;
d) prawo osób wierzących do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują (dotyczy to zwłaszcza osób pozostających w szczególnym stosunku podporządkowania – więźniów, żołnierzy, uczniów itp.);
e) prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego zgodnie ze swoimi przekonaniami – łączy się z tym dopuszczalność nauczania religii w szkole publicznej (pod warunkiem jednak, że chodzi o Kościół lub inny związek wyznaniowy o uregulowanej sytuacji prawnej i że nie dojdzie przy tym do naruszeń wolności sumienia i wyznania innych osób).

Wolność sumienia nie jest tak szczegółowo unormowana w Konstytucji. Należy przyjąć, że odnosi się ona do swobody światopoglądowej – każdy może przyjmować wybrany przez siebie zespół poglądów i reguł moralnych, filozoficznych czy społecznych i każdy może postępować zgodnie z tymi regułami. Wolność ta ma szczególne znaczenie dla ludzi niewierzących, ale dotyczy też ona tych wszystkich dziedzin światopoglądu ludzi wierzących, które pozostają poza treściami wyznawanej religii.

7. Wolność wyrażania poglądów i opinii (art. 54; zob. też art. 10 EKPCz). Obejmuje ona w szczególności: wolność wyrażania poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji. Choć jądro tej

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wolności wiąże się z dziedziną praw osobistych jednostki, to jednak w praktyce realizowana jest ona przede wszystkim przez wolność prasy i druku (a więc zwłaszcza wolność środków społecznego przekazu). Można ją też traktować jako należącą do sfery praw politycznych i z tego punktu widzenia może być uważana za jedną z najbardziej elementarnych gwarancji zasady demokracji i pluralizmu politycznego. Daje temu wyraz art. 14 Konstytucji (zob. NB 57), a art. 54 dodaje zakaz cenzury prewencyjnej (tzn. zakaz uzależniania publikacji określonych tekstów od uprzedniej zgody organu państwowego – dopuszczalne jest natomiast, choć tylko w ograniczonym zakresie, wydawanie przez sąd tymczasowego zakazu publikacyjnego – zob. wyrok TK z 9.11.2010 r., K 13/07) i zakaz koncesjonowania prasy (tzn. zakaz uzależniania wydawania gazety lub czasopisma od uprzedniej zgody organu państwowego – zob. wyrok TK z 14.12.2011 r., SK 42/09). Ustawa może natomiast wprowadzić wymóg rejestracji tytułu prasowego (wyrok TK z 20.02.2007 r., P 1/06) oraz uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej (zob. NB 314). Szczególnym elementem wolności wyrażania poglądów jest wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, a także – o czym też dalej – wolność nauczania (art. 73). Regulacja wolności wyrażania poglądów w Konstytucji z 1997 r. ma zbyt oszczędny wymiar, na co trafnie zwracają uwagę między innymi autorzy toruńskiego podręcznika prawa konstytucyjnego.

8. Prawo uzyskania w Rzeczypospolitej **azylu** lub **statusu uchodźcy** (art. 56); podmiotami tego prawa są – z oczywistych powodów – jedynie cudzoziemcy, a ustanowienie pełnego zarysu tego prawa Konstytucja pozostawia ustawom i umowom międzynarodowym.

9. **Prawa i wolności polityczne** mają pod względem podmiotowym bardziej zróżnicowany charakter. Część z nich pojmowana jest jako prawa człowieka, ale prawa związane z udziałem w życiu publicznym (art. 60–62) przyznane zostały tylko obywatelom polskim. Oto katalog tych praw i wolności. **93**

Prawa związane z **udziałem w życiu publicznym** – należy tu wymienić:

a) prawo głosowania w wyborach i referendach (art. 62; zob. też art. 3 Protokołu nr 1 do EKPCz);
b) prawo kandydowania w wyborach (art. 99 i art. 127 ust. 3);
c) prawo inicjatywy ustawodawczej (inicjatywy ludowej; art. 118 ust. 2);
d) prawo dostępu do służby publicznej (art. 60) – prawo to obejmuje też dostęp do zawodowej służby wojskowej i choć władze publiczne muszą tu dysponować pewną swobodą selekcji wynikającą ze specyfiki wojska, to decyzje o odmowie przyjęcia muszą zawsze podlegać kontroli sądowej (wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97);
e) prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61; krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji obejmuje też niektóre podmioty gospodarcze i samorządowe);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

f) prawo składania petycji, wniosków i skarg zarówno w interesie publicznym, jak i własnym bądź osób trzecich (art. 63) – zob. ustawę z 11.07.2014 r. o petycjach.

Wolność **zgromadzeń** (art. 57; zob. też art. 11 EKPCz) obejmuje swobodę organizowania zgromadzeń, a także swobodę uczestniczenia w nich; warunkiem jest jednak pokojowy charakter zgromadzenia (zob. wyroki TK: z 28.06.2000 r., K 34/99; z 10.11.2004 r., KP 1/04, a zwłaszcza z 18.01.2006 r., K 21/05 – parada równości w Warszawie, oraz z 18.09.2014 r., K 44/12 – nowe ograniczenia wolności zgromadzeń; bardziej dyskusyjny jest wyrok TK z 16.03.2017 r., Kp 1/17 – nowelizacja prawa o zgromadzeniach).

Wolność **zrzeszania się** (art. 58; zob. też art. 11 EKPCz) – w najogólniejszym ujęciu dotyczy swobody zakładania zrzeszeń (z tym że ustawa może określić wymóg sądowej rejestracji zrzeszenia – wówczas założenie zrzeszenia wymaga zgłoszenia tego faktu sądowi, który może jednak odmówić rejestracji tylko wtedy, jeżeli zgłoszenie jest sprzeczne z prawem) i swobody uczestniczenia w nich. Wolność zrzeszania się jest traktowana nie tylko jako prawo jednostek, ale też (art. 12) jako jedna z podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej (zob. NB 54). Zrzeszenia mogą przybierać różne formy prawne – art. 12 Konstytucji mówi o związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeniach (co jest formą najbardziej typową), ruchach obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeniach oraz o fundacjach, a art. 11 dodaje do tego partie polityczne. Zarazem wolność zrzeszania się podlega szczególnym ograniczeniom, bo cele lub działalność zrzeszenia nie mogą być sprzeczne z Konstytucją lub ustawą (art. 58 ust. 2); w szczególności nie mogą odwoływać się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, ich programy lub działalność nie mogą zakładać bądź dopuszczać nienawiści rasowej lub narodowościowej, stosowania przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo też przewidywać utajnienia struktur lub członkostwa (art. 13). Zakaz działania zrzeszenia może zostać wydany tylko przez sąd, a gdy chodzi o partię polityczną – tylko przez Trybunał Konstytucyjny. Możliwe jest ograniczenie wolności zrzeszania się w odniesieniu do osób zatrudnionych w służbach, które muszą zachować przymiot apolityczności (zwłaszcza wojsko i inne formacje uzbrojone; wyrok TK z 10.04.2002 r., K 26/00).

Konstytucja przyjmujeteż **pewne regulacje dodatkowe** odnoszące się do politycznie najistotniejszych aspektów wolności zrzeszania się, gwarantując:

- wolność tworzenia i działania partii politycznych, wymienioną wśród podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej (art. 11), ale też należącą do katalogu praw politycznych obywatela (zob. NB 54);
- wolność tworzenia i działania związków zawodowych, tzw. wolność koalicji (art. 59; zob. m.in. wyrok TK z 7.03.2000 r., K 26/98);
- wolność tworzenia i działania organizacji pracodawców oraz organizacji społeczno-zawodowych rolników (art. 59).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

A. Ustalenie katalogu **praw i wolności ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych** było w trakcie prac konstytucyjnych przedmiotem gorących sporów i dyskusji. Rozwiązanie ostatecznie przyjęte ma charakter kompromisowy, dając też wyraz obawom, że zbyt wspaniałomyślne ujęcie tych praw może skrępować swobodę parlamentu w oddziaływaniu na procesy gospodarcze i społeczne, poddając ustawodawstwo cenzurze Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też przepisom konstytucyjnym chętnie nadawano postać zasad polityki państwa, a nie konkretnie ujętych praw jednostek, dlatego przyznano niektóre prawa tylko obywatelom (art. 67, art. 68 ust. 2) i dlatego osłabiono bezpośrednią stosowalność niektórych z tych praw (zob. NB 95). Stworzyło to system niezbyt jasny i o tyle trudny do stosowania, że granice między prawami jednostki a zasadami polityki państwa są niekiedy trudne do ustalenia. **94**

Oto katalog omawianych tu praw i wolności.

1. **Prawo własności**, o którym mowa już w art. 20 Konstytucji (zob. NB 68), a którego treść znajduje dalsze rozwinięcie w art. 21 i art. 64 (zob. też art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz). Konstytucja określa **zasadę własności** jako jedną z podstaw **społecznej gospodarki rynkowej** i w tym makroznaczeniu daje priorytet własności prywatnej. Zarazem Konstytucja gwarantuje **prawo do własności**, które stanowi jedno z praw każdego człowieka, podlegające ochronie konstytucyjnej. Samo pojęcie „prawo własności" jest używane w dwojakim rozumieniu: w sensie cywilistycznym, gdy mówi się kolejno o ochronie „własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia" (art. 64 ust. 1 i 2), oraz w sensie ogólniejszym, gdy **własność** staje się zbiorczym określeniem dla wszelkich praw majątkowych (art. 21 ust. 1). Poza ustanowieniem ogólnej zasady „równej dla wszystkich ochrony własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia" (art. 64 ust. 2) Konstytucja formułuje trzy zasady szczegółowe:

a) wywłaszczenie, tzn. przymusowe pozbawienie własności lub innych praw majątkowych na nieruchomościach, jest dopuszczalne tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2);
b) ograniczenia własności (w cywilistycznym rozumieniu) nie mogą naruszać istoty tego prawa (art. 64 ust. 3);
c) przepadek rzeczy (co łączy się z procedurą karną) może nastąpić tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu (art. 46).

Konstytucyjne ujęcie prawa własności stało się już wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego (zob. podsumowująco wyrok z 12.01.2000 r., P 11/98).

Szeroko wypowiadał się też Trybunał Konstytucyjny **o prawie dziedziczenia** (zob. ostatnio wyrok z 25.07.2013 r., P 56/11). Wskazywano, że stanowi ono „korelat i dopełnienie prawa własności", a z mocy art. 21 ust. 1 Konstytucji należy do fundamentów ustrojowych państwa. Z tego względu „Konstytucja wyłącza możliwość pozbawienia własności cechy dziedziczności. Natomiast inne niż własność

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

prawa majątkowe mogą, ale nie muszą być ukształtowane jako prawa dziedziczne" (wyrok z 31.01.2001 r., P 4/99). Sensem prawa dziedziczenia jest stworzenie gwarancji pozostawania własności w rękach prywatnych. Regulacje spadkowe nie mogą wprowadzać ukrytego wywłaszczenia, a porządek dziedziczenia musi być dostosowany do woli spadkodawcy, o ile została ona testamentowo wyrażona (zob. wyrok TK z 29.05.2007 r., P 20/06).

Z ochroną prawa własności łączy się **przyznanie każdemu prawa do wynagrodzenia szkody**, która została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1; zob. np. wyroki TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, i z 23.09.2003 r., K 20/02).

2. **Swoboda działalności gospodarczej** (art. 22), która choć pomieszczona w rozdziale o zasadach ustroju, powinna być traktowana także jako istotny element konstytucyjnego statusu jednostki, ponieważ „może stanowić podstawę konstruowania prawa podmiotowego" (wyrok TK z 2.12.2002 r., SK 20/01).

3. Uprawnienia **pracownicze** – Konstytucja z 1997 r. **nie gwarantuje „prawa do pracy"**, bo – w warunkach gospodarki rynkowej – byłoby to nierealne. W to miejsce pojawiły się pewne zasady polityki państwa, a w szczególności nakaz zmierzania do pełnego zatrudnienia, realizacji programów zwalczania bezrobocia, organizowania szkolenia zawodowego oraz robót publicznych (art. 65 ust. 5). Konstytucja ustanawia także pewne prawa i wolności o bardziej szczegółowym charakterze:

a) wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1), z którym łączy się zakaz wprowadzania obowiązku pracy, chyba że w drodze ustawy (art. 65 ust. 2 – trzeba też pamiętać o art. 4 EKPCz zakazującym m.in. zmuszania do świadczenia pracy przymusowej lub obowiązkowej);
b) prawo do minimalnego wynagrodzenia (art. 65 ust. 4);
c) prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1);
d) prawo do wypoczynku – urlopy i dni wolne od pracy (art. 66 ust. 2);
e) prawo do koalicji – organizowania się w związki zawodowe (art. 59 ust. 1), z czym łączą się uprawnienia związków do zawierania układów zbiorowych pracy, prowadzenia sporów zbiorowych oraz organizowania strajków pracowniczych (art. 59 ust. 2 i 3).

Konstytucja formułuje ogólną zasadę, w myśl której „praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej" (art. 24 zd. 1; zob. wyrok TK z 22.05.2013 r., P 46/11), z czego wynika m.in. uprawnienie państwa do sprawowania nadzoru nad warunkami pracy (art. 24 zd. 2), zakaz stałego zatrudniania dzieci do lat 16 (art. 65 ust. 3), kompetencja państwa do ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 65 ust. 4) i maksymalnych norm czasu pracy (art. 66 ust. 2); wszystko to rzutuje na pozycję pracodawców, ograniczając swobodę umownego kształtowania warunków pracy, a tym samym – na swobodę działalności gospodarczej.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

4. **Prawo do zabezpieczenia społecznego** (art. 67), dotyczące tylko **obywateli** i odnoszące się do sytuacji niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, do sytuacji osiągnięcia wieku emerytalnego (zob. wyrok TK z 7.05.2014 r., K 43/12 – zrównanie wieku emerytalnego), a także do sytuacji bezrobocia (o ile powstało ono w sposób niezawiniony, a obywatel nie ma innych środków utrzymania). Dodatkowo Konstytucja ustanawia prawo do **szczególnej pomocy ze strony władz publicznych** dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1).

5. **Prawo do ochrony zdrowia** (art. 68) – poza ogólnie sformułowaną normą, zgodnie z którą prawo to przysługuje każdemu, art. 68 ust. 2 przyznaje obywatelom (i to niezależnie od ich sytuacji materialnej) równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (w czym kryje się obowiązek państwa do stworzenia i utrzymywania publicznej służby zdrowia – zob. zwłaszcza wyrok TK z 7.01.2004 r., K 14/03). Ponadto art. 68 formułuje pewne zasady polityki państwa, takie jak zapewnienie szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku, zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, popieranie rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Oddzielne przepisy nakazują udzielanie przez władze publiczne pomocy osobom niepełnosprawnym (art. 69 – zob. wyrok TK z 8.06.2016 r., K 37/13) oraz matkom przed i po urodzeniu dziecka (art. 71 ust. 2).

6. **Prawo do nauki** (art. 70; zob. też art. 2 Protokołu nr 1 do EKPCz), które do 18. roku życia jest połączone z obowiązkiem nauki, przy czym nauka w szkołach publicznych musi mieć bezpłatny charakter (wyjątek dopuszczony został jednak w odniesieniu do szkół wyższych, co skonkretyzował TK w wyroku z 8.11.2000 r., SK 18/99; zob. też wyrok TK z 5.06.2014 r., K 35/11). Zarazem Konstytucja formułuje pewne zasady polityki państwa, a w szczególności nakaz zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia oraz tworzenia systemów pomocy dla uczniów i studentów (o dopuszczalności różnicowania form tej pomocy – zob. wyrok TK z 2.07.2002 r., U 7/01). Z prawem do nauki łączą się też trzy istotne wolności:

a) **wolność wyboru szkoły** publicznej lub innej – decyzje w tej sprawie muszą być pozostawione rodzicom;
b) **wolność tworzenia szkół niepublicznych** wszelkich szczebli, przy czym jednak państwu przysługuje w stosunku do nich nadzór pedagogiczny (zob. wyrok TK z 25.07.2013 r., SK 61/12 – akredytacja niepaństwowych szkół wyższych);
c) **wolność nauczania**, tzn. określania nauczanych treści (art. 73), w każdym razie w odniesieniu do uniwersytetów – wynika ona też z zasady autonomii szkół wyższych.

7. **Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska** (art. 74 ust. 3) jest uzupełnione kilkoma zasadami polityki państwa, takimi jak: zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego, ochrona środowiska, wspieranie działań obywateli.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

B. Konstytucja ustanawia też **zasady polityki państwa** w innych dziedzinach życia społecznego, choć nie łączy ich z konkretnie sformułowanymi prawami jednostki:

a) opieka i ochrona małżeństwa (rozumianego jako związek kobiety i mężczyzny), rodzicielstwa i rodziny (art. 18), z którą łączy się m.in. obowiązek uwzględniania przez państwo dobra rodziny (art. 71 ust. 1), a także szeroko pojmowane prawa dziecka i formy ich ochrony (art. 72; zob. też NB 82);
b) opieka nad weteranami walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidami wojennymi (art. 19);
c) prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałanie bezdomności (art. 75);
d) ochrona konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76).

4.7. Ochrona praw i wolności

95 Ujęcie – i to stosunkowo szerokie – systemu praw i wolności w przepisach konstytucyjnych, a więc nadanie im rangi **konstytucyjnych praw podstawowych**, pociąga za sobą doniosłe konsekwencje dla realizacji i ochrony tych praw i wolności. Zgodnie z zasadą najwyższej mocy prawnej Konstytucji (zob. NB 26) wszystkie inne akty normatywne (a w szczególności ustawy) muszą być ujęte w sposób zgodny z treściami zawartymi w przepisach konstytucyjnych i muszą służyć ich realizacji. Zgodnie zaś z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji (zob. NB 32) wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek – w tych wszystkich wypadkach, w których jest to możliwe – opierać swoje działania i rozstrzygnięcia bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym, innymi słowy: stosowanie przepisów konstytucyjnych nie jest uzależnione od uprzedniego przełożenia ich na język ustaw zwykłych. Zasady te odnoszą się także do konstytucyjnych przepisów o prawach i wolnościach, choć stopień ogólności ich sformułowania wyklucza często możliwość ich bezpośredniego stosowania.

Szczególne ograniczenie wynika z art. 81 Konstytucji, który dopuszcza dochodzenie praw określonych w art. 65 ust. 4 i 5 (minimalna wysokość wynagrodzenia za pracę oraz obowiązek prowadzenia przez państwo polityki zmierzającej do pełnego zatrudnienia itp.), w art. 66 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawo do wypoczynku), w art. 69 (pomoc dla osób niepełnosprawnych), w art. 71 (opieka państwa nad rodziną i macierzyństwem), w art. 74 (bezpieczeństwo ekologiczne i ochrona środowiska), w art. 75 (zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych) i w art. 76 (ochrona konsumentów itp.) tylko **w granicach określonych w ustawie**. Oznacza to ograniczenie – wobec tych przepisów – przymiotu bezpośredniej stosowalności, a w każdym razie ogranicza zakres roszczeń, które na

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ich podstawie mogą przysługiwać jednostce. Dla dochodzenia tych roszczeń nie wystarczy bowiem wskazanie podstawy konstytucyjnej, zawsze konieczne jest też odnalezienie przepisu ustawy, która konkretyzuje uregulowanie zawarte w Konstytucji. Należy jednak przyjąć, że ustawy zwykłe nie mogą konkretyzować owych przepisów konstytucyjnych w sposób całkowicie dowolny, a w szczególności nie mogą redukować wyrażonych w tych przepisach praw jednostki poniżej minimum wynikającego z ich istoty (zob. NB 88). W tym zakresie art. 81 nie wyklucza możliwości postawienia zarzutu niekonstytucyjności ustawy i nie wyklucza prawa do wnoszenia skarg konstytucyjnych. Niemniej jednak istotnie osłabione zostaje znaczenie prawne wskazanych przepisów konstytucyjnych, bo ich adresatem staje się przede wszystkim ustawodawca. Trzeba zresztą zauważyć, że znaczna część tych przepisów jest ujęta w postać zasad polityki państwa (a nie praw jednostki), nie istnieje więc możliwość ich indywidualnego dochodzenia.

96 **Podstawowym środkiem ochrony praw i wolności jest droga sądowa**, bo tylko w tej procedurze możliwe jest ich dochodzenie przez jednostkę. Wynika to z ogólnej zasady art. 45 (prawo do sądu; NB 338), a dodatkowe podkreślenie znajduje w art. 77 ust. 2, który zakazuje zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, oraz w art. 78, który formułuje zasadę dwuinstancyjności postępowania (ale zarazem dopuszcza ustanowienie wyjątków). Raz jeszcze trzeba przypomnieć, że art. 45 wymaga, by sąd był „właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły". Ustawy ingerujące w te cechy sądu są więc niekonstytucyjne (zob. NB 326). Konstytucja podkreśla też zasadę cywilnej odpowiedzialności państwa (samorządu) za niezgodne z prawem działania funkcjonariuszy (art. 77 ust. 1).

Konstytucja ustanawia też dwie dalsze procedury służące ochronie konstytucyjnych wolności i praw:

1) **skargę konstytucyjną, którą każdy może wnieść** bezpośrednio do Trybunału Konstytucyjnego w razie naruszenia jego konstytucyjnych praw i wolności przez ostateczne orzeczenie wydane przez sąd lub organ administracji publicznej (art. 79); jak wiadomo, w Polsce przyjęto wąską wersję skargi konstytucyjnej, bo można ją kierować tylko przeciwko normie prawnej, która była podstawą takiego orzeczenia (zob. NB 354 i n.);
2) **wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich**, z którym **każdy** może wystąpić o pomoc w ochronie swych wolności i praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80; zob. NB 376 i 377).

4.8. Konstytucyjne obowiązki jednostki

97 W wielu konstytucjach normowane są nie tylko prawa i wolności, lecz także **obowiązki jednostki**. Daje to wyraz wzajemnej zależności korzystania z praw (wolności) i wywiązywania się z obowiązków, bez której żadne państwo istnieć nie

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

może. Trzeba jednak zaznaczyć, że odrębne wyliczenie obowiązków nie ma charakteru wyczerpującego – skoro bowiem przyjmuje się, że możliwe są różnorakie ograniczenia praw i wolności, to ograniczenia te mogą też przyjmować postać różnorakich, konkretnych obowiązków nakładanych na jednostkę. Toteż wyliczenie konstytucyjne ma na celu wskazanie jedynie obowiązków najważniejszych. Trzeba pamiętać, że Konstytucji nie przysługuje w tym zakresie walor bezpośredniej stosowalności – nałożenie konkretnego obowiązku na jednostkę może nastąpić tylko na podstawie ustawy.

Katalog podstawowych obowiązków obejmuje:

1) obowiązek wierności Rzeczypospolitej, w którym kryje się też obowiązek troski o dobro wspólne (art. 82); szczególną postacią tego obowiązku jest obrona Ojczyzny i wynikający z niej obowiązek służby wojskowej (art. 85) – dopuszczalne jest przy tym odbywanie służby zastępczej w przypadkach motywowanych względami religii lub sumienia; podmiotami tych obowiązków są tylko obywatele polscy;
2) obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej (art. 83), ciążący na **każdym** pozostającym w obszarze obowiązywania tego prawa;
3) obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, też odnoszący się do wszystkich, a nie tylko do obywateli (art. 84; zob. szeroko wyroki TK z 20.11.2002 r., K 41/02, oraz z 18.07.2013 r., SK 18/09 – z natury rzeczy obowiązek ten oznacza ograniczenia prawa własności);
4) obowiązek dbałości o stan środowiska, z czym łączy się ustanowienie procedur odpowiedzialności za spowodowane szkody w tym stanie (art. 86).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 5

ŹRÓDŁA PRAWA

Literatura: Bałaban A., *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Prz. Sej. 1997/5; Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2013; Brzozowski W., *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia*, Prz. Sej. 2013/4; Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1999; Dąbrowski M., *Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją RP z 1997 roku*, Olsztyn 2017; Działocha K., *Ustawa w systemie źródeł prawa* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Warszawa 1994; Działocha K., Preisner A. (red.), *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, Wrocław 1995; Garlicki L., *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012; Giaro T. (red.), *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2017; Granat M. (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji RP*, Lublin 2000; Lewicka R., *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008; Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003; Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997; Nowakowski M., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, Prz. Sej. 2005/3; Płowiec W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006; Rozmaryn S., *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964; Szmyt A. (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005; Walencik D., *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, PiP 2010/6; Witkowski Z. (red.), *Wejście w życie nowej Konstytucji RP*, Toruń 1998; Wronkowska S., *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Prz. Sej. 2001/5; Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006; Zubik M., Puchta R., *Źródła prawa z perspektywy 15 lat obowiązywania Konstytucji*, Warszawa 2013; Żabicka-Kłopotek M., *„Wytyczne" jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia*, Prz. Sej. 2006/3.

5.1. Wprowadzenie

Istotą każdego państwa demokratycznego jest **oparcie jego funkcjonowania na prawie**, a więc na zespole reguł i norm ustanowionych przez powołane do tego organy, wiążących wszystkich swych adresatów i egzekwowanych przez władze publiczne, nawet przez zastosowanie środków przymusu. W czasach dzisiejszych po- 98

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

jęcie „prawo" utożsamia się często z prawem stanowionym, czyli prawem pisanym, ale trzeba pamiętać, że nie wyczerpuje to zagadnienia.

Należy przede wszystkim wspomnieć o **rozróżnieniu prawa naturalnego i prawa pozytywnego** (zob. NB 28). Cechą prawa pozytywnego jest jego powstanie w drodze ustanowienia (z reguły przez wydanie przez odpowiedni organ odpowiedniego aktu normatywnego) – normy tego prawa mają więc zawsze byt ograniczony w czasie, a ich treść zależy od woli prawodawcy (parlamentu, rządu czy narodu działającego przez referendum). W kontynentalnej kulturze prawnej prawo pozytywne przybiera postać skodyfikowaną, tzn. jest ujęte w formę aktów normatywnych, całościowo normujących poszczególne wycinki życia społecznego, a najpełniejszą formę regulacji stanowią kodeksy.

Natomiast przez pojęcie „prawo naturalne" rozumie się zespół reguł i norm, które istnieją niezależnie od woli konkretnego prawodawcy, wynikając z samej istoty człowieka i społeczeństwa. Te reguły i normy nie są oczywiście ujęte w żadnym akcie prawa pisanego (chyba że za taki akt uważać np. Dekalog), bo to przekreślałoby ich odrębność od prawa pozytywnego. Istnieją one poza wolą państwowego prawodawcy, który wprawdzie może (i powinien) powtarzać je w swych unormowaniach, ale który nie może ich zmienić, uchylić czy przekreślić. Określenie treści prawa naturalnego jest domeną nie tyle prawników, ile raczej filozofów i teologów, jako że w tradycji europejskiej koncepcje prawa natury są często inspirowane określonym systemem religijnych wartości. Tak rozumianemu prawu naturalnemu przysługuje atrybut nadrzędności wobec prawa pozytywnego. Problem ten jest jednak stawiany przede wszystkim w płaszczyźnie aksjologicznej: normy prawa pozytywnego kolidujące z regułami wyższymi są oceniane jako nieprawidłowe, a prawodawca, który je ustanowił, traci przymiot władzy legitymowanej. Tylko w ostateczności przekłada się to na konsekwencje prawne – jako *ultima ratio* postrzega się tu tzw. prawo do oporu, pozwalające ludowi na obalenie władzy, która zapomina o konieczności szanowania reguł prawa naturalnego.

Wymaganie zgodności prawa pozytywnego z pewnymi podstawowymi regułami o ponadczasowym (naturalnoprawnym) charakterze jest jednym z koniecznych elementów państwa prawnego (zob. NB 49). Zarazem jednak w codziennym działaniu organów władzy publicznej punktem wyjścia muszą być normy prawa pozytywnego, bo tylko te można wyznaczyć i określić w sposób na tyle precyzyjny, by mogły stanowić podstawę relacji między władzą a jednostką. Wspomniałem już, że w naszej tradycji ustrojowej prawo pozytywne jest w znacznym stopniu utożsamiane z prawem stanowionym (a więc prawem tworzonym przez odpowiednie organy państwowe), a w skromnym tylko zakresie można mówić o istnieniu prawa zwyczajowego (zob. NB 37).

99 Jednym z istotnych elementów koncepcji państwa prawnego jest oparcie systemu źródeł prawa pozytywnego na **zasadzie hierarchicznej budowy tego systemu i usytuowanie aktów stanowionych przez parlament** – Konstytucji i ustaw

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– na szczycie tej hierarchii (zob. NB 51). Ma to także znaczenie dla realizacji innej podstawowej zasady ustrojowej, jaką jest zasada suwerenności narodu i wynikająca z niej szczególna rola parlamentu w systemie władz państwa (zob. NB 44).

Uznanie, że system źródeł prawa musi być zbudowany na podstawie określonej hierarchii, utrwalało się przez dwa ostatnie stulecia w doktrynie konstytucyjnej. Powstawało na tym tle wiele skomplikowanych problemów o charakterze ustrojowym, a w szczególności:

1) **problem zapewnienia konstytucji charakteru najwyższego źródła prawa krajowego**, z czym wiązał się zwłaszcza problem gwarancji instytucjonalnych zwierzchnictwa konstytucji, czyli sądowej kontroli konstytucyjności ustaw (zob. NB 33);
2) **problem zapewnienia ustawie charakteru nadrzędnego źródła prawa wobec aktów normatywnych stanowionych w ramach władzy wykonawczej**; na tym tle powstawał, z jednej strony, problem **prymatu ustawy** (tzn. uznania, że ustawom przysługuje wyższa moc prawna od tych aktów), a z drugiej – problem **wyłączności ustawy** (tzn. uznania, że pewne najważniejsze materie mogą być regulowane tylko przez ustawę, a akty normatywne stanowione przez organy rządowe mogą mieć tylko charakter wykonawczy, tzn. mogą być wydawane tylko na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania);
3) **problem dopuszczalności stanowienia przez organy rządowe także innych aktów normatywnych niż akty wykonawcze** (tzn. akty wydawane na podstawie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania), a w szczególności problem zakresu przedmiotowego i mocy obowiązującej takich innych aktów. Powstawało zwłaszcza pytanie, czy takie akty mogą mieć charakter powszechnie obowiązujący (a więc mogą m.in. regulować sytuację prawną obywatela i normować jego prawa i obowiązki), czy też mogą mieć tylko charakter wewnętrzny (a więc mogą regulować sytuację prawną podmiotów pozostających w strukturze organizacyjnej organu, który wydaje dany akt, wykluczone jest natomiast obowiązywanie takiego aktu na zewnątrz, a zwłaszcza wobec obywateli).

Rozróżnienie aktów prawa powszechnie obowiązującego i aktów prawa wewnętrznego znalazło szczególnie szerokie ujęcie **w doktrynie niemieckiej końca XIX w.**, a następnie utorowało sobie drogę do większości państw naszego regionu Europy. O ile dla regulowania kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego zawsze dostrzegano konieczność tworzenia szczególnych gwarancji prymatu ustawy i ochrony praw obywatela, o tyle regulowanie kompetencji do stanowienia aktów prawa wewnętrznego uznawano za element władzy organizacyjnej rządu i nie wymagano jej szczegółowej reglamentacji. Akty prawa wewnętrznego i tak bowiem nie mogły dotyczyć sytuacji obywatela (nie brakowało nawet poglądów w ogóle odmawiających im charakteru prawa).

W polskiej praktyce prawotwórczej nie zawsze jednak zachowana była pełna jasność zarówno co do kompetencji w zakresie stanowienia prawa, jak i co do mocy prawnej

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

(zakresu obowiązywania) poszczególnych typów aktów normatywnych. Przez wiele lat prawodawstwo organów rządowych odgrywało faktycznie podstawową rolę w systemie źródeł prawa, ponieważ zaś przepisy nie enumerowały ani katalogu organów powołanych do stanowienia prawa, ani typów aktów normatywnych stanowionych przez te organy, zwykło się tę sytuację określać mianem „otwarty katalog źródeł prawa".

100 Zaczątkiem zmian było powstanie Naczelnego Sądu Administracyjnego (1980), a potem Trybunału Konstytucyjnego (1982–1985), których orzecznictwo zaczęło stopniowo ograniczać samowolę rządowego prawotwórstwa. Łączył się z tym postulat stworzenia **zamkniętego systemu źródeł prawa, tzn. ustalenia, że przepisy prawa mogły być stanowione tylko przez organy enumeratywnie wymienione w konstytucji i tylko w formach (typach aktów) przez konstytucję przewidzianych**.

Problem był szeroko dyskutowany w trakcie prac nad nową Konstytucją, a ostatecznie przyjęte rozwiązania można ująć w czterech podstawowych konkluzjach:

1) regulacja systemu źródeł prawa powinna zostać ujęta w **specjalnie temu poświęconym rozdziale Konstytucji** – do tekstu Konstytucji z 1997 r. włączono więc rozdział III: „Źródła prawa" (art. 87–94), po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu dokonując takiego całościowego unormowania;
2) regulacja systemu źródeł prawa powinna się **opierać na zasadzie hierarchicznej jego budowy**, zapewniającej Konstytucji i ustawom pozycję nadrzędną; łączyło się z tym m.in. wykluczenie kompetencji organów władzy wykonawczej do stanowienia jakichkolwiek aktów normatywnych o randze ustawy (jedyny wyjątek tworzy art. 234);
3) regulacja systemu źródeł prawa powinna wyjaśniać **miejsce, jakie w tym systemie zajmują umowy międzynarodowe**;
4) regulacja systemu źródeł prawa powinna opierać się na **rozróżnieniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisów o charakterze wewnętrznym**.

5.2. Dualistyczny charakter systemu źródeł prawa

101 Jednym z najbardziej istotnych dokonań nowej Konstytucji było wprowadzenie rozróżnienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisów o charakterze wewnętrznym.

Istotą przepisów prawa powszechnie obowiązującego jest ich zakres obowiązywania – mogą one wiązać wszystkie podmioty w państwie. Przepisy takie mogą kształtować sytuację prawną obywateli i podmiotów podobnych (np. osób prawnych prawa prywatnego, m.in. podmiotów gospodarczych), różnego rodzaju stowarzyszeń i organizacji, z partiami politycznymi włącznie, a także poszczególnych segmentów aparatu władzy

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

publicznej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym. Zarazem, ponieważ sytuacja prawna większości tych podmiotów nie może być normowana przez akty prawa wewnętrznego, wydawanie aktów o powszechnie obowiązującym charakterze jest jedyną drogą regulowania ich praw, zadań, obowiązków czy form działania.

Akty prawa powszechnie obowiązującego ujęte są w hierarchiczny system (zob. NB 110), pozwalający na ścisłe wyznaczenie rangi każdego z tych aktów.

102 Przepisy prawa powszechnie obowiązującego z mocy art. 87 Konstytucji zostały ujęte w **zamknięty system źródeł prawa**. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 28.06.2000 r., K 25/99): „ustrojodawca w sposób w pełni zamierzony i jednoznacznie wyrażony przyjął w Konstytucji przedmiotowo i podmiotowo zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego" (podobnie liczne orzeczenia późniejsze, ostatnio – wyrok z 10.02.2015 r., SK 50/13). **Zamknięcie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego nastąpiło więc w dwóch aspektach: przedmiotowym i podmiotowym.**

103 W aspekcie przedmiotowym oznacza to, że Konstytucja wyczerpująco wymieniła formy aktów, w jakich mogą być zawierane normy o powszechnie obowiązującym charakterze. Podstawowe wyliczenie zostało zawarte w art. 87, ale nie było oczywiście przeszkód, by także w innych przepisach konstytucyjnych stwarzać podstawy do istnienia innych form stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Zawsze jednak podstawa taka musi wynikać z samej Konstytucji. Oznacza to, że unormowanie konstytucyjne ma charakter enumeratywny, a ustawy zwykłe nie mogą go rozszerzać i przewidywać dodatkowych, nieznanych Konstytucji, aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Artykuł 87 Konstytucji zalicza do źródeł powszechnie obowiązującego prawa:
- Konstytucję;
- ustawy;
- ratyfikowane umowy międzynarodowe;
- rozporządzenia;
- akty prawa miejscowego.

Konstytucja i ustawy mają charakter aktów samoistnych, tzn. mogą być wydawane w ramach ogólnej kompetencji organu uprawnionego do ich stanowienia; nie jest w tym celu konieczne żadne szczegółowe upoważnienie (zob. NB 118). Podobny charakter należy przypisać ratyfikowanym umowom międzynarodowym. Natomiast **rozporządzenia muszą mieć zawsze charakter aktów wykonawczych**, tzn. – w myśl art. 92 Konstytucji – mogą być wydawane tylko na podstawie upoważnienia ustawowego, a upoważnienie to musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym (zob. NB 124 i 125). Podobnie wykonawczy charakter muszą mieć akty prawa miejscowego (art. 94; zob. NB 127).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Inne przepisy konstytucyjne dają podstawę do uznania, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa mogą być także:

1) rozporządzenia Prezydenta z mocą ustawy (art. 234; pamiętajmy jednak, że można je wydawać tylko w sytuacji nadzwyczajnej, tzn. w stanie wojennym, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie);
2) przepisy stanowione przez organizację międzynarodową, do której należy Polska, jeżeli umowa międzynarodowa konstytuująca tę organizację przewiduje taką skuteczność prawną tych przepisów w prawie wewnętrznym (art. 91 ust. 3; w praktyce chodzi tu o tzw. pochodne prawo unijne stanowione obecnie w ramach Unii Europejskiej; zob. NB 135 i 393).

Należy też zwrócić uwagę na art. 59 ust. 2 Konstytucji, który wspomina o układach zbiorowych pracy. Nawiązuje to do tradycyjnego rozwiązania, pozwalającego na umieszczanie w tych układach pewnych norm prawnych o powszechnie obowiązującym charakterze, ale charakter prawny układów zbiorowych jest przedmiotem kontrowersji (o ile np. Ludwik Florek traktuje je jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, o tyle Krzysztof Kolasiński i Marek Zubik odrzucają taką możliwość).

104 W aspekcie podmiotowym zamknięcie systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa oznacza, że Konstytucja wymieniła w sposób wyczerpujący katalog organów upoważnionych – na szczeblu centralnym – do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa. Gdy chodzi o prawo stanowione przez polskie organy państwowe, to:

1) na poziomie konstytucyjnym wyłączne prawo stanowienia ma parlament w szczególnej procedurze przewidzianej przez art. 235 (zob. NB 25);
2) na poziomie ustaw zwykłych wyłączne prawo stanowienia ma parlament, a tylko w sytuacji nadzwyczajnej, przewidzianej w art. 234, mogą być wydawane przez Prezydenta rozporządzenia z mocą ustawy;
3) na poziomie rozporządzeń prawo ich stanowienia mają tylko te organy, którym Konstytucja przyznała taką kompetencję, to znaczy: Prezydent (art. 142 ust. 1); Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2); Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt 3); ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej oraz przewodniczący komitetów, o których mowa w art. 147 ust. 4 (art. 149 ust. 2 i 3); Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2). Owemu wyliczeniu należy przypisać charakter enumeracji, co oznacza, że żaden inny organ państwowy nie może wydawać rozporządzeń. W szczególności nie można posługiwać się wykładnią funkcjonalną i przyjmować, że jeżeli Konstytucja powierzyła jakiemuś organowi określone zadania, to dla realizacji tych zadań można też wydawać rozporządzenia (lub inne akty prawa powszechnie obowiązującego), nawet jeżeli kompetencja do ich wydawania nie jest przewidziana wyraźnie w Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny odrzucił taki kierunek rozumowania w wyroku z 28.06.2000 r., K 25/99 (wskazano w nim, że Konstytucja nie pozwala na przyznanie organom NBP kompetencji do wydawania rozporządzeń), zaznaczając,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

że: „W państwie prawnym kompetencje organów władzy publicznej i instytucji, którym konstytucyjnie (ustawowo) powierzono zadania publiczne, muszą opierać się na wyraźnej podstawie prawnej". Raz jeszcze należy przypomnieć, że – w obecnym stanie prawnym – rozporządzenie jest jedyną postacią stanowienia przez organy centralne powszechnie obowiązującego prawa na szczeblu podustawowym i właśnie w tej kwestii zamknięcie systemu źródeł prawa ma najistotniejsze znaczenie praktyczne;

4) na poziomie prawa miejscowego kompetencja do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przysługuje organom samorządu terytorialnego oraz terenowym organom administracji rządowej, które muszą działać na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych (art. 94). W tym zakresie zamknięcie systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa nie jest zupełne, bo decyzji ustawodawcy pozostawiono określenie organów lokalnych, którym ma przysługiwać kompetencja prawotwórcza.

Istotą aktów prawa wewnętrznego jest ograniczony zakres ich obowiązywania, bo w myśl art. 93 ust. 1 Konstytucji mogą być kierowane tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty. **105**

Tym samym, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Za podstawowy element modelu [aktu wewnętrznego – przyp. L.G.] trzeba uznać zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu ten akt" (wyrok z 1.12.1998 r., K 21/98). Natomiast „sytuacja prawna obywatela (oraz wszelkich podmiotów pozostających poza „władzą organizacyjną" organu wydającego akt normatywny) może być regulowana tylko w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego" (wyrok z 9.11.1999 r., K 28/98).

Skoro zawsze musi istnieć ogólny węzeł podległości między autorem a adresatem aktu, to nie ma potrzeby tak ścisłej reglamentacji zasad ich stanowienia, jak uczyniono to w odniesieniu do prawa powszechnie obowiązującego. W szczególności nie ma też potrzeby nadawania charakteru zamkniętego systemowi aktów prawa wewnętrznego.

Artykuł 93 ust. 1 Konstytucji, mówiąc o tych aktach, wymienia tylko uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. **Wyliczenia tego nie należy traktować jako zamknięte.** **106**

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1.12.1998 r. (K 21/98) wskazał, że „system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – **charakter systemu otwartego** (...). Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

stanowienia zarządzeń czy uchwał bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym". W tym sensie **Trybunał Konstytucyjny dopuścił otwarcie systemu aktów prawa wewnętrznego, i to zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym**.

Akty prawa wewnętrznego może więc wydawać każdy organ władzy publicznej, o ile tylko istnieją „jednostki organizacyjnie mu podporządkowane" i o ile kompetencja do wydawania takich aktów jest przewidziana w ustawie. Jest to dość elastyczne ujęcie, ale inaczej nie mógłby funkcjonować aparat państwowy. Ponieważ zaś akty prawa wewnętrznego nie mogą być adresowane do obywatela, nie ma niebezpieczeństwa, że taka rozszerzająca interpretacja ich systemu może kolidować z ochroną praw i wolności jednostki.

107 Wszystkie akty prawa wewnętrznego, niezależnie od tego, przez jaki organ zostały wydane, muszą jednak odpowiadać temu ich **modelowi**, który został sformułowany w **art. 93 Konstytucji**. W tym sensie art. 93 ma charakter uniwersalny (paradygmatyczny). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1.12.1998 r., K 21/98, wskazał, że art. 93 „traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym (...). Za podstawowy element tego modelu trzeba uznać zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt".

Każdy akt prawa wewnętrznego musi odpowiadać następującym wymaganiom (zob. ostatnio wyroki TK z 28.10.2014 r., K 8/14, i z 10.03.2015 r., P 38/12):

1) może być adresowany tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1);
2) może obowiązywać tylko te jednostki, a nie może działać na zewnątrz, w szczególności nie może być podstawą decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2 zd. 2);
3) może być wydany tylko w ramach ustawy, która musi określać ogólną kompetencję danego organu do wydawania aktów prawa wewnętrznego (art. 93 ust. 2 zd. 1; jedyny wyjątek tworzą uchwały Rady Ministrów, które mogą być stanowione w ramach konstytucyjnych kompetencji tego organu).

Każdy akt prawa wewnętrznego musi być zgodny z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3). Należy uznać, że unormowanie jakiegoś zagadnienia w przepisie prawa powszechnie obowiązującego oznacza jak gdyby wyjęcie tej materii spod kompetencji organów wydających akty wewnętrzne. **Akty prawa wewnętrznego nie mogą więc w żadnym wypadku kolidować z unormowaniami prawa powszechnie obowiązującego.** Zapewnienie ich zgodności jest gwarantowane przez władzę sądowniczą, która jest władna do uchylenia (Trybunał Konstytucyjny) lub odmowy zastosowania (inne sądy) aktu prawa wewnętrznego, który wykracza poza dozwolony

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

krąg adresatów lub treściowo koliduje z unormowaniami przyjętymi przez akty powszechnie obowiązującego prawa.

Raz jeszcze trzeba podkreślić, że Konstytucja nie enumeruje podmiotów uprawnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego (zob. też wyrok TK z 8.10.2002 r., K 36/00). W tym aspekcie system tych aktów zachowuje charakter otwarty – mogą je stanowić wszelkie organy państwowe lub samorządowe i we wszelkich formach prawnych, zawsze jednak tylko pod adresem tych podmiotów i jednostek, które pozostają w stosunku organizacyjnej podległości wobec organu wydającego dany akt.

108 Jedna z podstawowych różnic między aktami prawa wewnętrznego a aktami prawa powszechnie obowiązującego polega na ujęciu **kręgu ich adresatów** – raz jeszcze trzeba przypomnieć, że art. 93 ust. 1 dopuszcza kierowanie aktów prawa wewnętrznego **tylko pod adresem jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty**. Przesłanką wydania aktu wewnętrznego – niezależnie od innych wymagań konstytucyjnych – jest istnienie stosunku organizacyjnej **podległości** między organem wydającym akt a jednostkami, do których ten akt jest adresowany. Jeżeli stosunek taki nie występuje, to sytuacja prawna adresatów może być normowana tylko aktami prawa powszechnie obowiązującego.

Pozostaje jednak pytanie, kiedy mamy do czynienia z sytuacją tak rozumianej podległości – i tu rysuje się najdelikatniejszy punkt omawianej koncepcji. Łatwiej to określić, gdy chodzi o relacje wewnątrz aparatu rządowego, a więc tę sferę podległości, którą przede wszystkim ma na myśli art. 93 ust. 1. Na tym jednak nie wyczerpuje się faktyczny zakres istnienia aktów wewnętrznych. Dostrzega to też Trybunał Konstytucyjny, dopuszczając – zwłaszcza w wyrokach z 1.12.1998 r., K 21/98, z 28.06.2000 r., K 25/99, oraz z 24.10.2017 r., K 3/17 – szersze rozumienie koncepcji podległości. Nie można też jednak nie zauważać, że ten kierunek rozumowania może stwarzać niebezpieczeństwo nadmiernego zbliżenia się tych aktów do sfery, którą można normować tylko aktami prawa powszechnie obowiązującego.

109 Podział źródeł prawa na akty prawa powszechnie obowiązującego i akty prawa wewnętrznego ma **charakter dychotomiczny**. Oznacza to, że każdy akt normatywny musi mieć postać albo aktu prawa powszechnie obowiązującego, albo aktu prawa wewnętrznego. **Należy odrzucić tezę o możliwości istnienia trzeciej, pośredniej kategorii aktów**, których prawo wydawania nie musiałoby wynikać z wyraźnego przyzwolenia konstytucyjnego, a mogłoby być wydobywane z ogólnych (konstytucyjnych lub ustawowych) kompetencji (zadań) organów je stanowiących. Na takim założeniu opierała się kiedyś koncepcja tzw. aktów samoistnych, sformułowana przez Stefana Rozmaryna, dopuszczająca wydawanie aktów normatywnych o charakterze władczym, jeżeli uprawnienie to jest niezbędne do realizacji zadań publicznych nałożonych ustawą na określone organy lub podmioty.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Koncepcja ta nie znalazła akceptacji Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki z 28.06.2000 r., K 25/99, i z 12.12.2011 r., P 1/11). Pójście tą drogą nieuchronnie prowadziłoby do rozchwiania całego systemu źródeł prawa, a tego właśnie twórcy nowej Konstytucji starali się uniknąć.

5.3. Prawo krajowe – system źródeł powszechnie obowiązującego prawa

110 Skoro przepisy powszechnie obowiązującego prawa mogą normować sytuację prawną wszelkich możliwych adresatów, to źródła tego prawa muszą układać się w pewien system, a każdy akt normatywny (przepis prawa, norma prawna) musi zajmować określone miejsce w tym systemie. Z tego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma **zasada hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa**, od kilku już stuleci towarzysząca idei państwa prawnego.

Zasada ta oznacza, że każdemu typowi aktu normatywnego przysługuje **określona ranga** w stosunku do typów pozostałych, a więc że można mówić o aktach normatywnych wyższej i niższej rangi. **Podstawowymi konsekwencjami tej hierarchizacji są:**

1) wymóg zgodności aktów niższego szczebla (rangi) z aktami wyższego szczebla; konsekwencją braku takiej zgodności jest wadliwość aktu niższego, w zasadzie pozwalająca sądom na jego uchylenie lub pominięcie przy orzekaniu; wyjątkowo niezgodność z aktem wyższego szczebla może powodować nieważność (*ex tunc*) aktu niższego szczebla;
2) wymóg, by uchylenie, zmiana lub zawieszenie aktu danego szczebla mogło dokonać się tylko przez wydanie nowego aktu tego samego szczebla lub – co jest jednak techniką stosowaną rzadziej – aktu wyższego szczebla;
3) zakaz normowania pewnych materii przez akty poniżej określonego szczebla, co znajduje wyraz zwłaszcza w koncepcji „wyłączności ustawy" (zob. NB 120 i 121);
4) zakaz wydawania aktów najniższego szczebla bez uprzednio udzielonego upoważnienia w akcie wyższego szczebla – tego typu akty normatywne nazywamy aktami wykonawczymi (przykładem jest rozporządzenie; zob. NB 123), w odróżnieniu od aktów samoistnych (np. ustaw), które mogą być wydawane na podstawie ogólnej konstytucyjnej kompetencji danego organu do stanowienia prawa.

111 System źródeł powszechnie obowiązującego prawa obejmuje – gdy chodzi o przepisy o ogólnopaństwowym zakresie obwiązywania – **cztery zasadnicze szczeble**:

1) szczebel konstytucyjny, gdzie występuje jedynie Konstytucja jako ustawa zasadnicza o najwyższej mocy prawnej;
2) szczebel umów międzynarodowych, ratyfikowanych w trybie art. 89 ust. 1 (tzn. na podstawie uprzedniej ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację) bądź

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

w trybie art. 90 ust. 2–4 (zob. NB 397); obecnie obejmuje on także tzw. pochodne prawo Unii Europejskiej (zob. NB 405 i 406);
3) szczebel ustawowy, obejmujący wszystkie typy ustaw oraz – wyjątkowo – rozporządzenia z mocą ustawy, wydawane przez Prezydenta na podstawie art. 234 Konstytucji;
4) szczebel rozporządzeń jako jedynych aktów podustawowych o charakterze powszechnie obowiązującym, wydawanych na poziomie centralnym.

Ponadto art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji dają podstawę do stanowienia aktów prawa miejscowego, powszechnie obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

112 Warunkiem wejścia w życie (więc nabrania mocy obowiązującej) przez akty powszechnie obowiązującego prawa jest ich **ogłoszenie** (art. 88). Wymóg ogłoszenia odnieść należy też do większości aktów wewnętrznych, ale pozostaje to poza unormowaniem art. 88, a wynika z ogólnych konsekwencji klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Przez urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego należy rozumieć zamieszczenie jego pełnego tekstu w specjalnym wydawnictwie – dzienniku publikacyjnym, zgodnie z zasadami i trybem określonym przez ustawę. Obecnie zasadą jest publikowanie tych dzienników w formie dokumentu elektronicznego.

§ Kwestie te reguluje ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Natomiast sprawy ogłaszania umów międzynarodowych reguluje ustawa z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych.

Ustawa z 20.07.2000 r. przewiduje istnienie dwóch centralnych ponadresortowych dzienników publikacyjnych: Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego RP „Monitor Polski". Zadanie ich wydawania należy do Prezesa Rady Ministrów (art. 21 ust. 1 ustawy). Dodatkowo istnieje Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, w którym publikuje się polskie teksty aktów normatywnych (prawa pochodnego) Unii Europejskiej (art. 1 ust. 3 oraz art. 29a ustawy). Ponadto istnieją dzienniki resortowe (wydawane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz przez kierowników urzędów centralnych) oraz dzienniki wojewódzkie (wydawane przez wojewodów, a obejmujące wszystkie akty prawa miejscowego, ustanawiane na terenie województwa).

W Dzienniku Ustaw publikowane są w szczególności akty prawa powszechnie obowiązującego:
– Konstytucja;
– ustawy oraz rozporządzenia z mocą ustawy, o których mowa w art. 234 Konstytucji;
– rozporządzenia;
– ratyfikowane umowy międzynarodowe.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Są tam także publikowane niektóre inne akty, zarówno związane z systemem obowiązującego prawa (np. wyroki TK dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw lub uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenie ministra), jak i z innych względów uważane za szczególnie istotne (np. akty dotyczące stanu wojny i zawarcia pokoju, wyborów, stanów nadzwyczajnych). Publikowane są też tam tzw. **teksty jednolite**, to znaczy teksty aktów normatywnych uwzględniające kolejno dokonywane nowelizacje (art. 16), a także obwieszczenia o sprostowaniu błędów w ogłoszonych tekstach aktów normatywnych (art. 17).

W pozostałych dziennikach urzędowych ogłaszane są akty prawa wewnętrznego (a także regulaminy parlamentarne), odpowiednio do pozycji organów wydających te akty, oraz wiele innych aktów, obwieszczeń, tekstów jednolitych i informacji.

§ Ustawa z 20.07.2000 r. ustala obowiązek niezwłocznego publikowania aktów normatywnych (art. 3). Akt publikacji jest o tyle kluczowy dla obowiązywania aktu normatywnego, że – w zasadzie – może on wejść w życie dopiero po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, a więc od daty danego egzemplarza dziennika publikacyjnego (art. 4 ust. 1). Okres ten – zwany *vacatio legis* – ma umożliwić dotarcie nowej regulacji do wszystkich adresatów i zapoznanie się z nią. Nie ma przeszkód, by akt normatywny ustalał dłuższą *vacatio legis*, a w niektórych przypadkach jest to nawet konieczne (zob. orzecznictwo TK omówione w NB 50). Wyjątkowo akt normatywny może wchodzić w życie w terminie krótszym, jeżeli wymaga tego ważny interes państwa i nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego; wejście w życie może też nastąpić z dniem ogłoszenia (art. 4 ust. 2). Podobnymi warunkami obwarowane jest nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej (art. 5), tu zresztą orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stawia wiele ograniczeń na poziomie konstytucyjnym (zob. NB 50).

113 ! Na szczycie hierarchii źródeł prawa pisanego znajduje się **Konstytucja, będąca ustawą zasadniczą państwa**. Jak już wskazywałem, do Konstytucji odnoszą się wszystkie ogólne cechy ustawy (zob. NB 115), ale zarazem charakteryzuje się ona pewnymi cechami specyficznymi, które są tylko jej właściwe. Cechy te odnoszą się do szczególnej treści (zob. NB 23), szczególnej formy (zob. NB 24 i 25) i szczególnej mocy prawnej (zob. NB 26 i 27) Konstytucji.

Jak też już wskazywałem, w wielu porządkach konstytucyjnych moc równą konstytucji przyznaje się **ustawom konstytucyjnym**, które mogą uzupełniać, zmieniać lub zawieszać unormowania zawarte w samej konstytucji (zob. NB 34). Konstytucja z 2.04.1997 r. nie mówi jednak o ustawie konstytucyjnej jako odrębnym typie aktów prawa powszechnie obowiązującego. Skoro zaś system źródeł tego prawa ma charakter zamknięty, to należy przyjąć, że **nie istnieje obecnie możliwość stanowienia aktów, zwanych ustawami konstytucyjnymi**. Jedyną postacią aktu o mocy prawnej równej Konstytucji jest ustawa o zmianie Konstytucji (art. 235). Choć –

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

materialnie rzecz biorąc – jest to forma ustawy konstytucyjnej, to jej zakres jest ograniczony do dokonywania zmian w przepisach Konstytucji, a nie ma np. możliwości uchwalenia ustawy (konstytucyjnej) uzupełniającej Konstytucję i obowiązującej obok jej tekstu.

114 Kolejne miejsce w systemie prawa krajowego przysługuje **ustawie**. Jako akt parlamentu zajmuje ona pozycję szczególną, bo zakres i ranga ustawy jest wyznacznikiem ogólnej, ustrojowej roli parlamentu, a tym samym wyznacznikiem roli, jaką przedstawicielstwo narodu odgrywa w procesie stanowienia prawa. Stąd od początku istnienia parlamentaryzmu toczyła się walka o kształt ustawodawczych kompetencji parlamentu i stąd – także w czasach dzisiejszych – właściwe uformowanie tych uprawnień uznaje się za jeden z podstawowych składników demokratycznego państwa prawnego (zob. NB 49). W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że miarą demokratyzmu systemu ustrojowego jest zakres wyłączności parlamentu do stanowienia aktów o randze ustawy. Jeżeli natomiast organy władzy wykonawczej (Prezydent lub rząd) uzyskują kompetencję do samoistnego (tzn. bez uprzedniego upoważnienia ze strony parlamentu) stanowienia dekretów, ukazów, rozporządzeń czy innych aktów o mocy ustawy, to może to świadczyć o zachwianiu lub nawet przekreśleniu zasady demokracji przedstawicielskiej.

115 Konstytucja z 2.04.1997 r. nie formułuje ogólnego pojęcia „ustawa", co oznacza, że nawiązała ona do zastanego rozumienia tego pojęcia, jakie od dawna uformowało się w Polsce na tle poglądów doktryny i orzecznictwa. Należy więc przyjąć, że **ustawa jest to**:

1) akt parlamentu,
2) o charakterze normatywnym,
3) zajmujący najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa krajowego (podporządkowany jednak Konstytucji),
4) o nieograniczonym zakresie przedmiotowym, przy czym niektóre materie mogą być regulowane tylko w drodze ustawy lub z jej wyraźnego upoważnienia,
5) dochodzący do skutku w szczególnej procedurze, która w swych zasadniczych zrębach znajduje unormowanie konstytucyjne (szersze omówienie tej procedury – zob. NB 225 i n.).

116 **Charakter ustawy jako aktu parlamentu oznacza, że żaden inny organ państwowy nie może stanowić ustaw**, co jest oczywistą konsekwencją zarówno zasady podziału władz, jak i zasady demokratycznego państwa prawnego. W obecnym stanie prawnym w Polsce oznacza to **również wykluczenie możliwości stanowienia ustaw w drodze referendum**. Wykluczenie stanowienia ustaw przez inne organy państwowe jest w wielu krajach rozumiane wąsko, bo konstytucje dopuszczają, aby inne organy (w praktyce głowa państwa lub rząd) stanowiły akty o mocy ustawy, określane zwykle mianem „dekret" lub „rozporządzenie z mocą ustawy". Konstytucja z 1997 r. wykluczyła jednak taką możliwość (jedyny wyjątek przewiduje art. 234),

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

a tym samym nadała ustawie charakter wyłącznego źródła prawa na tym poziomie systemu aktów normatywnych.

Stwierdzenie, że ustawa jest aktem parlamentu, oznacza, iż w jej dochodzeniu do skutku zawsze muszą brać udział obie izby parlamentu. Nie przesądza to natomiast rozdziału kompetencji między izbami i – jak zobaczymy dalej – w Polsce podstawowa rola w tym zakresie przypada Sejmowi (zob. NB 225 i n.).

117 Charakter ustawy **jako aktu normatywnego** oznacza, że wszystkie postanowienia ustawy muszą być sformułowane w sposób pozwalający im stać się budulcem dla norm prawnych – **nie może być w ustawie wypowiedzi pozbawionych normatywnego charakteru**. Nadal aktualne pozostaje stwierdzenie Stefana Rozmaryna, wedle którego Konstytucja traktuje ustawy „jako akty, które ustanawiać mają przepisy prawne, czyli – mówiąc krótko – które mają być prawem".

Jako akt normatywny ustawa jest zarazem aktem ogólnym, to znaczy: „ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc kierowanym do pewnej klasy adresatów wyróżnionych ze względu na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (tzn. ustanawiającym pewne wzory zachowań) (...). Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to że nie ulega umorzeniu lub skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie" (postanowienie TK z 6.12.1994 r., U 5/94). Charakter ustawy jako aktu ogólnego oznacza w szczególności, że w polskim systemie prawa nie może być ustaw indywidualno-konkretnych, to znaczy regulujących sytuację prawną i postępowanie konkretnie określonej osoby fizycznej.

118 Ustawa zajmuje **najwyższe miejsce w systemie prawa krajowego**, bo żaden inny akt normatywny nie łączy w sobie cechy szczególnej mocy prawnej i nieograniczonego (w zasadzie) zakresu przedmiotowego. Ustawa (zwykła) musi być jednak zgodna z Konstytucją, ale pamiętamy (zob. NB 23), że Konstytucja też jest ustawą, tyle że szczególnego rodzaju.

Szczególna moc prawna (prymat) ustawy polega na kilku elementach.

Po pierwsze, ustawa (a raczej normy w niej zawarte) ma samoistnie moc powszechnie obowiązującą – do wydania i obowiązywania ustawy nie jest potrzebne jakiekolwiek szczegółowe upoważnienie; choć wiele przepisów Konstytucji mówi o wydawaniu ustaw w konkretnych dziedzinach (np. art. 216 i 217), to należy to rozumieć jako zobowiązanie ustawodawcy do ich uregulowania, a nie jako przesłankę dopuszczalności wydawania takich uregulowań.

Po drugie, ustawa (normy w niej zawarte) może być zmieniona, uchylona lub zawieszona tylko przez inną normę ustawową, a nigdy przez normę niższego rzędu.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Po trzecie, ustawa może zmieniać, uchylać lub zawieszać każdą inną normę prawną prawa krajowego.

Po czwarte, wydawanie innych aktów normatywnych prawa krajowego, jeżeli akty te mają być źródłami powszechnie obowiązującego prawa, dopuszczalne jest tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 92 ust. 1). Bez wyraźnego przyzwolenia ustawy w systemie prawa krajowego nie może się znaleźć jakakolwiek norma powszechnie obowiązującego prawa, co jest jedną z najistotniejszych zmian wprowadzonych przez nową Konstytucję.

119 Rozważania nad **zakresem ustawy** tradycyjnie obracały się wokół **dwóch pytań**:

1) jakie sprawy mogą być regulowane przez ustawy? (a więc, czy istnieją jakiekolwiek materie, których ustawa regulować nie może);
2) jakie sprawy mogą być regulowane **tylko** przez ustawy? (a więc, w jakich materiach parlament jest wyłącznym prawodawcą).

Polska doktryna od kilku już dziesięcioleci zajmowała się tymi kwestiami, w szczególności istotne znaczenie miały tu prace Stefana Rozmaryna, Witolda Zakrzewskiego i Kazimierza Działochy. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. konieczne jednak stało się nowe spojrzenie na przyjmowane wcześniej konkluzje.

Gdy chodzi o pytanie pierwsze, to nie ulega wątpliwości, że ustawa jest aktem o nieograniczonym zakresie przedmiotowym. Oznacza to, że za pośrednictwem ustawy można regulować wszelkie materie, byle tylko zachować normatywny (ogólny) charakter jej postanowień i pozostać w zgodzie z treściami zawartymi w Konstytucji i w umowach międzynarodowych, o których mowa w art. 91 ust. 2 Konstytucji. Gdy chodzi o przedmiot normowania, to obecne przepisy konstytucyjne wskazują wyraźnie tylko jedno ograniczenie: art. 112, a także art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2 wymieniają materie zastrzeżone dla regulaminu Sejmu i Senatu, a art. 114 ust. 2 mówi o regulaminie Zgromadzenia Narodowego, co wyklucza możliwość regulowania tych kwestii w ustawie (zob. orzeczenia TK z 14.04.1999 r., K 8/99, i z 9.03.2016 r., K 47/15). Poza tym przepisy konstytucyjne nie określają *expressis verbis* żadnych innych ograniczeń materii ustawowej, należy więc przyjąć, że ustawa może regulować wszelkie materie (zob. jednak wyrok TK z 7.11.2016 r., K 44/16, w kwestii rozdziału materii między ustawę a regulamin Zgromadzenia Ogólnego TK). Jak wskazuje Kazimierz Działocha, w świetle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej należy domniemywać istnienie kompetencji ustawodawczej parlamentu.

120 Bardziej złożone jest pytanie drugie. Tradycyjnie odpowiadano na nie, formułując zasadę wyłączności ustawy, rozumianą jako zastrzeżenie normowania pewnych materii tylko dla ustawy lub wydanych z jej upoważnienia aktów wykonawczych. Odnoszono

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

to głównie do regulacji dotyczących sytuacji prawnej jednostki (i podmiotów podobnych). Oznaczało to przede wszystkim zakaz normowania takiej materii aktami podustawowymi wydawanymi bez upoważnienia ustawy.

Nie kwestionując ogromnej roli, jaką ta koncepcja wyłączności ustawy odegrała zwłaszcza w sprawie ograniczenia działalności prawodawczej organów rządowych, trzeba jednak zauważyć, że opierała się ona na następującym założeniu: w tych materiach, które nie są objęte wyłącznością ustawy, dopuszczalne jest stanowienie prawa bez jakiegokolwiek zaczepienia w obowiązującym ustawodawstwie. Jak wiadomo, Konstytucja z 1997 r. wprowadziła tu zmianę zasadniczą, bo dla stanowienia norm powszechnie obowiązującego prawa zawsze wymaga formy ustawy lub rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy (pomijam tu kwestie umów międzynarodowych i innych zewnętrznych źródeł prawa). Materialne kryteria wyłączności ustawy, stopniowo wypracowywane w przedkonstytucyjnej doktrynie i orzecznictwie, ustąpiły tym samym miejsca kryterium formalnemu: jeżeli dana regulacja ma charakter powszechnie obowiązujący, to automatycznie trzeba ją zaliczyć do zakresu ustawodawstwa.

Dostrzega to Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 9.11.1999 r., K 28/98 (potwierdzonym np. w wyroku z 25.06.2013 r., K 30/12), wskazano, że: „**Nowa Konstytucja odeszła od dotychczasowego pojmowania zasady wyłączności ustawy**, rozumianej jako obowiązek zachowania ustawowej formy normowania określonych zagadnień. Powiązanie art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) prowadzą do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawić się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała zupełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa)".

Na tle Konstytucji z 1997 r. można więc mówić **o zasadzie zupełności koniecznego zakresu ustawy**, oznaczającej wymóg oparcia na ustawie każdej regulacji, która przybiera postać przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Nie ma bowiem obecnie „takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii" (wyrok TK z 26.06.2001 r., U 6/00).

Zaliczenie danej materii do wyłączności ustawy nie oznacza jednak absolutnego zakazu jej regulowania w drodze wykonawczych aktów podustawowych (rozporządzeń).

121 Pojawia się tym samym kolejne pytanie: jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić ak-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

tom wykonawczym, czyli rozporządzeniom. Mówiąc ogólnie, zależy to od dziedziny, której dana regulacja dotyczy, a w szczególności od jej powiązania z sytuacją prawną jednostki.

Konstytucja z 1997 r. podjęła problem zupełnej wyłączności ustawy w sposób bezpośredni, bo w art. 42 sformułowała zasadę *nullum crimen sine lege*, a w art. 217 przewidziała szczególne ujęcie wyłączności ustawy w sprawach podatkowych. Nie dziwi na tym tle kontynuacja wcześniejszej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Jak stwierdzono w wyroku z 9.11.1999 r., K 28/98, odpowiedź na pytanie o konstytucyjnie konieczną szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej „zależy od normowanej materii – w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych". Podobne podejście dotyczy prawa daninowego, w każdym razie w zakresie wyznaczanym przez art. 217 Konstytucji (zob. ostatnio wyrok TK z 28.06.2016 r., SK 31/14).

Mniej ukształtowany charakter ma natomiast orzecznictwo Trybunału w innych dziedzinach prawa. Jak – w nawiązaniu do wcześniejszego orzecznictwa – wskazano w wyroku z 24.09.2013 r., K 35/12: „Im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza być musi regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. (...) Co do zasady „ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistniania wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie". Można więc mówić o ukształtowaniu się linii orzeczniczej Trybunału, zakreślającej szerokie wymagania dla regulacji ustawowej.

122 Ustawa jest obecnie **jedynym typem aktu normatywnego**, jaki – w normalnych warunkach politycznych – występuje na tym szczeblu systemu źródeł prawa. Konstytucja z 1997 r. nie nawiązała do znanego wielu państwom współczesnym powierzenia organom władzy wykonawczej kompetencji do stanowienia aktów normatywnych o mocy ustawy. Mówiąc ogólnie, powierzenie to może polegać na:

1) ustanowieniu samoistnej kompetencji głowy państwa lub rządu do wydawania takich aktów; nie jest wówczas potrzebne żadne dodatkowe, szczegółowe upoważnienie parlamentu, choć zwykle Konstytucja uzależnia możliwość wydania takiego aktu od spełnienia dodatkowych przesłanek, np. dopuszczając ich wydawanie tylko w okresie między sesjami parlamentu; przykładem były dekrety z mocą ustawy, które w latach 1952–1989 w Polsce mogła stanowić Rada Państwa;
2) uzależnieniu możliwości wydawania przez głowę państwa lub rząd aktów o mocy ustawy od uprzedniego upoważnienia parlamentu, który może delegować – na wskazany przez siebie okres – kompetencję do regulowania określonych materii;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

mówimy wówczas o delegacji ustawodawczej, bo punktem wyjścia jest zawsze decyzja parlamentu wyznaczająca przedmiotowe i czasowe granice wykonywania tej kompetencji; przykładem były rozporządzenia z mocą ustawy wprowadzone w Polsce międzywojennej przez nowelę sierpniową z 1926 r., a potem przewidziane (choć w nieco innej formie) przez art. 23 Małej Konstytucji z 1992 r.

Skoro takie dekrety czy rozporządzenia mają moc ustawy, to mogą zmieniać lub uchylać obowiązujące ustawy, i taki też jest sens ich wydawania. Może to służyć odciążeniu prac parlamentarnych, ale może też być instrumentem ograniczenia praw parlamentu.

Konstytucja z 1997 r. przyznała parlamentowi monopol stanowienia aktów ustawodawczych. Jedyny wyjątek wynika z jej art. 234. Prezydent, na wniosek Rady Ministrów i po uzyskaniu kontrasygnaty premiera, może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, ale tylko wówczas, jeżeli zostanie wprowadzony stan wojenny (zob. NB 384 i n.), a Sejm nie może się zebrać na posiedzenie. Rozporządzenia te nie mogą zmieniać Konstytucji, ordynacji wyborczych ani ustaw o stanach nadzwyczajnych (art. 228 ust. 6), a ich wydawanie musi przebiegać zgodnie z zasadami legalności, proporcjonalności i celowości (art. 228 ust. 3–5). Rozporządzenia te wymagają zatwierdzenia przez Sejm na najbliższym posiedzeniu, od chwili jednak wydania mają charakter powszechnie obowiązującego źródła prawa, i to o randze ustawowej.

Nie ma natomiast możliwości wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w innych stanach nadzwyczajnych, zwłaszcza – co politycznie jest szczególnie istotne – w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego (zob. NB 386).

123 Najniższy szczebel w systemie powszechnie obowiązującego prawa tworzą na poziomie ogólnokrajowym **rozporządzenia**, a mówiąc ściślej, rozporządzenia normatywne, bo w obecnej praktyce nazwy „rozporządzenie" używa się też czasem dla określenia aktów rządu o indywidualnym charakterze. Raz jeszcze trzeba podkreślić różnicę między pojęciem „rozporządzenie z mocą ustawy" (jako aktu uzupełniającego ustawodawstwo parlamentarne) a pojęciem „rozporządzenie" (zwykłe) jako aktu o niższej mocy prawnej (stąd zalicza się je do grupy tzw. aktów podustawowych), którego celem jest wykonanie (konkretyzacja) określonych postanowień ustawy.

Konstytucyjną podstawą do wydawania rozporządzeń jest – ogólnie – art. 92, który określa charakter rozporządzenia i przesłanki jego wydawania. Stanowi on między innymi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji". Oznacza to, że zawsze konieczne jest wskazanie wyraźnego przepisu konstytucyjnego, który powierza danemu organowi prawo wydawania rozporządzeń. Przepisami tymi są:
- art. 142 ust. 1 (rozporządzenia Prezydenta);
- art. 146 ust. 4 pkt 2 (rozporządzenia Rady Ministrów);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– art. 148 pkt 3 (rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów);
– art. 149 ust. 2 i 3 (rozporządzenia ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz rozporządzenia przewodniczących komitetów, o których mowa w art. 147 ust. 4);
– art. 213 ust. 2 (rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji).

Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, a tym samym żaden inny organ państwowy nie może wydawać rozporządzeń, o których mowa w art. 92 (tak – odrzucając możliwość przyznania takiej kompetencji organom Narodowego Banku Polskiego – wyrok TK z 28.06.2000 r., K 25/99).

124 Rozporządzenia są **prawem powszechnie obowiązującym**, tzn. mogą dotykać sytuacji prawnej obywateli, osób prawnych czy samorządów, mogą rodzić obowiązek wykonywania i mogą stanowić podstawę prawną do wydawania aktów i decyzji administracyjnych o indywidualnym charakterze. Zarazem jednak rozporządzenia mają charakter **podustawowych aktów wykonawczych**, a to oznacza daleko idące ograniczenia zarówno w ich stanowieniu, jak i w kształtowaniu ich treści. Dla obecnego unormowania konstytucyjnego najistotniejsze jest wskazanie art. 92 ust. 1, zgodnie z którym rozporządzenia wydawane są „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania".

Oznacza to, że **rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie ustawy** (jako źródło upoważnienia ustawa nie może zostać zastąpiona przez unormowania prawa UE – wyroki TK z 18.02.2009 r., Kp 3/08, oraz z 30.07.2013 r., U 5/12). **Zawsze punktem wyjścia musi być zamieszczenie w ustawie przepisu ustalającego kompetencję danego organu do wydania rozporządzenia – taki przepis ustawy określa się mianem „upoważnienie".** Upoważnienie to może mieć charakter fakultatywny (przyzwalać na wydanie rozporządzenia) bądź obligatoryjny (nakazywać wydanie rozporządzenia) i musi odpowiadać wymogowi szczegółowości, który jest ujmowany w trzech wymienionych niżej aspektach.

1. **Szczegółowość podmiotowa** – przepis ustawy formułujący upoważnienie musi wskazywać organ uprawniony lub zobowiązany do wydania rozporządzenia; oczywiście może to być tylko jeden z organów, któremu Konstytucja przyznała kompetencję do wydawania rozporządzeń. Tylko organ wskazany w upoważnieniu może wydawać rozporządzenia w danej sprawie. Zakazana jest natomiast tzw. subdelegacja, tzn., że organ wskazany w upoważnieniu (np. Rada Ministrów) nie może samodzielnie unormować tylko niektórych spraw, a regulację spraw pozostałych powierzyć innemu organowi, np. ministrowi (art. 92 ust. 2; zob. wyrok TK z 15.11.1999 r., U 8/98).

2. **Szczegółowość przedmiotowa** – przepis ustawy formułujący upoważnienie musi wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania. Wyznaczenie tego zakresu przedmiotowego ma znaczenie kluczowe, bo organ stanowiący rozpo-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

rządzenie może normować tylko materie mieszczące się w tym zakresie. Zakazana jest wszelka interpretacja rozszerzająca (np. oparta na argumencie celowości czy uniknięcia luki w prawie) i domniemywanie kompetencji prawodawczej, bo sprzeciwiałoby się to wykonawczemu charakterowi rozporządzenia. Wyjście poza granice upoważnienia oznacza wyjście poza zakres przyznanej kompetencji normodawczej, a więc – jako działanie pozbawione podstawy prawnej – oznacza naruszenie Konstytucji.



3. **Szczegółowość treściowa** – przepis ustawy formułujący upoważnienie musi określać **wytyczne dotyczące treści** rozporządzenia (art. 92 ust. 1). Skoro rozporządzenie jest aktem wydawanym nie tylko na podstawie ustawy, ale i w celu jej wykonania, to jego treści nie tylko muszą być harmonizowane z wytycznymi zawartymi w upoważnieniu, lecz także nie mogą sprzeciwiać się ogólnemu celowi danej ustawy. Wymaganie zawarcia w ustawie owych wytycznych treściowych pojawiło się dopiero w 1997 r. Na tym tle powstają jednak liczne wątpliwości, zwłaszcza co do znaczenia pojęcia „wytyczne". Trybunał Konstytucyjny przyjmuje (wyroki: z 26.10.1999 r., K 12/99; z 9.11.1999 r., K 28/98; z 27.06.2000 r., K 20/99; z 7.07.2009 r., K 13/08; z 11.02.2010 r., K 15/09; z 31.03.2015 r., U 6/14), że:

- wytyczne muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji wykonawczej; tym samym nie czyni zadość obowiązkowi sformułowania wytycznych wskazanie w ustawie tylko pewnych elementów procedury wydawania rozporządzenia;
- wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć „zarówno charakter »negatywny« (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzył), jak i charakter »pozytywny« (np. wskazując kryteria, którymi się powinien kierować twórca rozporządzenia, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu)" (wyrok z 9.11.1999 r., K 28/98). W każdym więc razie upoważnienie musi czynić czytelnym zamiar ustawodawcy;
- stopień szczegółowości wytycznych zależy od regulowanej materii i jej związku z zasadą zupełności ustawy. „Zdaniem TK możliwe jest sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej pozostaje miejsca dla odesłań do aktów wykonawczych (...). Innymi słowy, minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane być musi *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. Oczywiste jest przy tym, że »wytyczne" nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru" (wyrok z 26.10.1999 r., K 12/99);
- wytyczne muszą dotyczyć odrębnie każdej ze szczegółowych materii, których regulacja ma nastąpić w rozporządzeniu. Jeżeli więc ustawa upoważnia rozporządzenie do unormowania kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to wytyczne muszą dotyczyć odrębnie każdej z tych materii;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– wytyczne powinny, ale nie muszą być zawarte w przepisie upoważniającym. „Zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala też na tolerowanie sytuacji, w której »wytyczne" zawarte są w innych postanowieniach ustawy niż przepis formułujący upoważnienie" (wyrok z 14.12.1999 r., K 10/99). Nie można natomiast poszukiwać wytycznych w innych ustawach, bo „Nie ma (...) konstytucyjnych podstaw, by (...) przyjmować, że jeżeli z innych ustaw wynikają pewne wskazania co do treści, jakie muszą czy powinny być zawierane w rozporządzeniu, to spełnione zostały wymagania wynikające z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji" (zob. wyrok TK z 14.12.1999 r., K 10/99).

125 Pomieszczenie w ustawie prawidłowo sformułowanego upoważnienia jest przesłanką wydania – przez upoważniony organ – rozporządzenia. Raz jeszcze trzeba podkreślić, że rozporządzenie jest podustawowym aktem wykonawczym. Wynikają z tego **podstawowe wymagania, którym musi odpowiadać rozporządzenie** i których dochowanie jest przedmiotem badania przy ustalaniu konstytucyjności i legalności rozporządzenia (zob. ostatnio wyrok TK z 26.04.2016 r., U 1/15):

1) **oparcie** rozporządzenia na podstawie ustawowej (z czego wynika – dzisiaj oczywisty także na tle art. 87 Konstytucji – zakaz stanowienia rozporządzeń samoistnych);
2) **utrzymanie** regulacji rozporządzenia w ramach wskazanych przez upoważnienie: wszelkie wyjście poza ten zakres nadaje takim przepisom charakter samoistny;
3) **zdeterminowanie** treści i celu rozporządzenia przez cel ustawy, którą ma wykonywać;
4) **niesprzeczność** rozporządzenia z unormowaniami o randze ustawowej (a więc nie tylko ze wszystkimi przepisami zawartymi w ustawie, w której zawarto upoważnienie do wydania rozporządzenia, lecz także ze wszystkimi innymi obowiązującymi przepisami ustawowymi).

Rozporządzenie musi zostać opublikowane w Dzienniku Ustaw – na tle art. 88 Konstytucji jest to konieczny warunek jego wejścia w życie.

126 Rozporządzenia podlegają kontroli władzy sądowniczej. Mogą one zostać zakwestionowane przed:

1) Trybunałem Konstytucyjnym, który może orzec o generalnej utracie mocy obowiązującej rozporządzenia lub jego przepisów sprzecznych z ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub Konstytucją;
2) sądami powszechnymi bądź administracyjnymi; jeżeli sąd w ramach konkretnego postępowania uzna, że rozporządzenie lub jego przepis naruszają normy wyższego rzędu, to może odmówić jego zastosowania w sprawie, traktując je jako nieistniejące (zob. NB 336).

127 Na szczeblu terenowym przepisy prawa powszechnie obowiązującego przybierają postać **prawa miejscowego**. W myśl art. 94 zd. 1 Konstytucji może ono być stanowione zarówno przez organy samorządu terytorialnego, jak i przez tere-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nowe organy administracji rządowej, stosownie do dualistycznej konstrukcji władzy w terenie (zob. NB 294). Prawo miejscowe ma – z natury rzeczy – ograniczony terytorialnie zakres obowiązywania. Zarazem przepisy te mają charakter powszechnie obowiązujący, mogą więc być adresowane do wszelkich lokalnych podmiotów, ustalając ich prawa i obowiązki.

§ **Konstytucja nie określa typów aktów prawa miejscowego i nie wskazuje organów właściwych do ich stanowienia.** W myśl art. 94 zd. 2: „Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa". Nie wydano jednak do tej pory odrębnej ustawy o prawie miejscowym, a odnośne regulacje są rozproszone w ustawach normujących ustrój poszczególnych szczebli podziału terytorialnego państwa.

§ Akty prawa miejscowego są wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie" (art. 94 zd. 1). Z jednej strony oznacza to, tak jak w przypadku wszelkich innych podustawowych aktów prawa powszechnie obowiązującego, że musi istnieć podstawa ustawowa dopuszczająca wydawanie przez dany organ aktów prawodawczych określonego rodzaju. Z drugiej jednak strony wymagania stawiane w tym zakresie są łagodniejsze niż w odniesieniu do rozporządzeń, o których mówi art. 92 Konstytucji. Artykuł 94 nie nakazuje bowiem, by akty prawa miejscowego musiały być wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy i tylko w celu wykonania ustawy. Twórcy Konstytucji uważali, że nadmiernie krępowałoby to swobodę organów lokalnych w zarządzaniu sprawami swojego terenu.

! Obecne ustawodawstwo przewiduje istnienie dwóch typów aktów prawa miejscowego o powszechnie obowiązującym charakterze:

1) **przepisy wykonawcze do odrębnych ustaw.** Konieczne jest wówczas istnienie upoważnienia zawartego w ustawie, które wskazuje organ władzy lokalnej, i materii, która ma zostać uregulowana. Przepisy te wykazują wiele podobieństw do rozporządzeń wydawanych na szczeblu centralnym;
2) **przepisy porządkowe**, wydawane na podstawie ogólnego upoważnienia wyrażonego w przepisach ustaw o poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie. Kompetencja do ich wydawania przysługuje na szczeblu gminy i powiatu samorządowym organom stanowiącym [a w wypadkach niecierpiących zwłoki – organom wykonawczym, czyli wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) lub zarządowi powiatu], na szczeblu województwa zaś – tylko wojewodzie jako terenowemu organowi administracji rządowej. Przepisy porządkowe mogą dotykać sytuacji prawnej jednostki, ale dopuszczalność ich stanowienia jest dwojako ograniczona: a) w aspekcie materialnym – przepisy porządkowe można wydawać tylko, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony zdrowia lub życia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego; b) w aspekcie formalnym – przepisy te można wyda-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wać tylko w kwestiach, które nie zostały już uregulowane w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Nie pozostawia to zbyt wiele miejsca dla przepisów porządkowych w praktyce.

Przepisy prawa miejscowego podlegają różnym formom kontroli co do ich zgodności z prawem. Gdy chodzi o władzę sądowniczą, to każdy sąd może odmówić zastosowania przepisu, który – w jego przekonaniu – jest niezgodny z unormowaniami wyższego rzędu (kontrola incydentalna). Generalna kontrola przepisów prawa miejscowego należy do właściwości sądów administracyjnych – art. 184 Konstytucji obejmuje tą właściwością „orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej". Kontrola ta pozostaje natomiast poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Akty prawa wewnętrznego nie składają się na wzajemnie powiązany system, tak jak akty prawa powszechnie obowiązującego. Skoro bowiem ich istotą jest odniesienie tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty, to każdy organ państwowy tworzy akty prawa wewnętrznego we własnym zakresie, adresuje je do podległych mu struktur organizacyjnych, a działanie tych aktów nie wykracza poza sferę kompetencji organu, który je ustanowił. Stąd trudno byłoby tworzyć ogólną hierarchię (system) aktów prawa wewnętrznego; problem ten trzeba raczej rozpatrywać odrębnie dla każdego organu, który może te akty stanowić. **128**

Należy przy tym przypomnieć (zob. NB 106), że kompetencja do stanowienia aktów prawa wewnętrznego ma charakter otwarty zarówno z punktu widzenia podmiotowego, jak i przedmiotowego. Wprawdzie art. 93 ust. 1 Konstytucji mówi tylko o uchwałach Rady Ministrów (zob. NB 287) oraz o zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów (zob. NB 289) i ministrów (zob. NB 292), ale przyjmuje się, że także inne organy mogą stanowić takie akty i mogą im nadawać inne formy legislacyjne.

Akty prawa wewnętrznego pozostają powiązane z systemem aktów prawa powszechnie obowiązującego czy – ściślej rzecz ujmując – **są temu systemowi podporządkowane**. Znajduje to wyraz, po pierwsze, w ustaleniu wymogu, by uchwały i zarządzenia (a więc i wszelkie inne akty prawa wewnętrznego) pozostawały w zgodzie z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3); po drugie, w dopuszczeniu stanowienia aktów prawa wewnętrznego tylko na podstawie ustaw (art. 93 ust. 2 – jedynym wyjątkiem są uchwały Rady Ministrów). Oznacza to, że także akty wewnętrzne są *sui generis* aktami wykonawczymi, tyle tylko że zasady formułowania ustawowego upoważnienia do ich wydawania nie zostały sprecyzowane w Konstytucji, nie zostały więc poddane wymaganiu szczegółowości, bezwzględnie odnoszonemu do rozporządzeń.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

5.4. Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym

129 Konstytucja z 1997 r. – po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu – **szerzej podjęła problem miejsca prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym**. Zawsze na świecie był to problem o znacznym stopniu sporności i – jak wiadomo – istnieją w tym zakresie dwie podstawowe **koncepcje: monistyczna i dualistyczna**. Pierwsza zakłada, że prawo międzynarodowe i prawo wewnętrzne tworzą jeden system prawny, w którym prawu międzynarodowemu przysługuje pozycja nadrzędna. Druga przyjmuje, że prawo międzynarodowe i prawo wewnętrzne tworzą dwa odrębne (równoległe) porządki prawne, a tym samym dla zastosowania prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym konieczny jest najpierw akt wprowadzenia go do systemu prawa wewnętrznego (co może nastąpić zwłaszcza w drodze tzw. transformacji).

W Polsce tradycyjnie nawiązywano do koncepcji dualistycznych. Jak wskazał Andrzej Wasilkowski: „interpretacja dualistyczna, w mniej już ortodoksyjnym, a bardziej umiarkowanym ujęciu, wciąż jeszcze lepiej oddaje relacje między prawem międzynarodowym a prawem krajowym".

§ Artykuł 9 Konstytucji z 1997 r. stanowi, że **Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego**. Jak zauważa Renata Szafarz, „przepis ten ustala zasadę generalnej przychylności polskiego porządku prawnego wobec norm prawa międzynarodowego, stwarzając domniemanie automatycznej – choć pośredniej – inkorporacji norm prawnomiędzynarodowych do tego porządku". Jest to zasada o charakterze ogólnym i należy ją odnieść do wszystkich źródeł prawa międzynarodowego, a więc nie tylko do umów międzynarodowych, ale także do powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego oraz do zwyczaju międzynarodowego. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest konstytucyjne założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują unormowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca konstytucyjny świadomie więc przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej będzie miał charakter wieloskładnikowy" (wyrok z 11.05.2005 r., K 18/04).

Trzeba zaznaczyć, że o ile pozycja umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym znalazła szerokie uregulowanie konstytucyjne, o tyle milczeniem pominięto pozostałe źródła tego prawa. W trakcie prac nad projektem konstytucji proponowano, by katalog powszechnie obowiązujących źródeł prawa Rzeczypospolitej obejmował nie tylko umowy międzynarodowe, lecz także powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego. Propozycji tej jednak nie przyjęto, co oczywiście nie zdejmuje

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

z państwa polskiego obowiązku przestrzegania pozaumownych norm prawa międzynarodowego (taki jest bowiem sens art. 9 Konstytucji), ale nie pozwala na samoistne zaliczenie tych norm do krajowego porządku prawnego, bo – jak zobaczymy dalej – art. 91 ust. 1 Konstytucji dopuścił takie zaliczenie tylko wobec niektórych typów umów międzynarodowych.

Do porządku tego nie można też zaliczać rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, choć nie można nie zauważyć, że – po 11.09.2001 r. – zaczęły one odgrywać istotną rolę regulacyjną.

130 Gdy chodzi o **umowy międzynarodowe**, to – z punktu widzenia unormowań konstytucyjnych – zasadnicze znaczenie ma ich **podział na umowy ratyfikowane i umowy nieratyfikowane**. Decyduje to o skuteczności prawnej umów w wewnętrznym porządku prawnym. Zarazem jednak należy podkreślić, że – **z punktu widzenia prawa międzynarodowego – każda umowa międzynarodowa, którą związało się państwo, ma dla niego charakter wiążący**. Wynika z tego obowiązek przestrzegania tej umowy i realizowania jej postanowień, a naruszenie tego obowiązku może powodować międzynarodową odpowiedzialność państwa.

W tej kwestii rysuje się jednak najwyraźniej brak pełnej koordynacji między podejściem charakteryzującym prawo międzynarodowe a podejściem charakteryzującym prawo konstytucyjne. Prawo konstytucyjne nie zaprzecza wprawdzie, że związanie się przez państwo umową międzynarodową (jak też innymi normami prawa międzynarodowego, wynikającymi z innych źródeł) rodzi po stronie odpowiednich organów państwa obowiązek podjęcia wszelkich działań koniecznych dla wykonania tej umowy, w szczególności obowiązek wprowadzenia postanowień tej umowy do systemu prawa wewnętrznego i dokonania – w miarę potrzeby – odpowiednich zmian w tym prawie. Nie musi to jednak oznaczać, że każda umowa międzynarodowa automatycznie może się stać samoistnym źródłem praw i obowiązków jednostki, czyli podlegać bezpośredniemu stosowaniu przez sądy. Zależy to między innymi od sposobu unormowania tych zagadnień w konstytucji.

Można więc sobie wyobrazić **sytuację, w której stanowisko prawa konstytucyjnego rozminie się ze stanowiskiem prawa międzynarodowego** – dość wspomnieć, że wiele konstytucji przewiduje badanie konstytucyjności umów międzynarodowych, przyznaje więc sobie wobec nich pozycję nadrzędną, co nie jest z kolei akceptowane przez prawo międzynarodowe.

131 Ratyfikacja umowy międzynarodowej to akt – z reguły dokonywany przez głowę państwa – ostatecznego potwierdzenia woli państwa związania się umową międzynarodową. Tym samym w stosunku do tych umów, wobec których istnieje wymóg ratyfikacji, jej dokonanie nadaje umowie moc dla państwa wiążącą.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Trzeba pamiętać, że dokonanie ratyfikacji stanowi ostatni etap dochodzenia umowy międzynarodowej do skutku. Najpierw konieczne jest zawarcie umowy (co poprzedzone jest negocjacjami nad jej treścią). Jest to we wszystkich państwach kompetencja rządu (lub nawet poszczególnych ministrów) – w Polsce art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji stanowi, że Rada Ministrów „zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe". Szczegółową procedurę zawierania umów normuje obecnie ustawa z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych. Jeżeli ze względu na swą treść i wagę umowa międzynarodowa wymaga ratyfikacji, to otwiera się następny etap postępowania, którego zamknięciem jest dokonanie ratyfikacji przez Prezydenta (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji; zob. NB 263).

§ W myśl art. 89 ust. 1 Konstytucji ratyfikacja najważniejszych umów międzynarodowych może jednak nastąpić tylko na podstawie uprzednio uchwalonej ustawy, wyrażającej zgodę na dokonanie ratyfikacji (tzw. ustawa akceptująca, nazywana też czasem – choć niezbyt prawidłowo – ustawą ratyfikacyjną). Tą drogą zapewniony zostaje udział parlamentu w decydowaniu o zakresie międzynarodowych zobowiązań państwa.

! **Wymóg** uchwalenia ustawy akceptującej odnosi się do umów dotyczących:
1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych;
2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich, określonych w Konstytucji;
3) członkostwa Rzeczypospolitej w organizacji międzynarodowej;
4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym;
5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Jest to wyliczenie wyczerpujące, a więc wszystkie pozostałe umowy międzynarodowe nie wymagają uchwalenia ustawy akceptującej (natomiast konieczne jest powiadomienie Sejmu przez Prezesa Rady Ministrów; art. 89 ust. 2).

132 ! Ratyfikowane umowy międzynarodowe znalazły w Polsce **najpełniejszą regulację konstytucyjną**. Wszystkie one (ale też tylko one) mogą zawierać postanowienia będące źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej. Tym samym mogą bezpośrednio kształtować sytuację prawną obywatela (podmiotów podobnych), określając jego uprawnienia i obowiązki. Trzeba pamiętać, że umowa międzynarodowa może też zawierać postanowienia innego rodzaju, określające zobowiązania państwa do podejmowania określonych działań w sferze pozaprawnej (tak np. traktaty o pomocy i współpracy wojskowej) lub zobowiązania państwa do ustanowienia określonych regulacji prawnych. Wiele takich umów także wymaga ratyfikacji, w takim jednak wypadku wynika to z uznania politycznej rangi tej umowy. Dla rozważań o systemie źródeł prawa istotne są natomiast tylko takie umowy międzynarodowe, które zawierają postanowienia bezpośrednio kształtujące normy prawa powszechnie obowiązującego.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

§ W myśl art. 91 ust. 1: „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw (...), stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy". Sformułowane w ten sposób zostały **dwie istotne zasady**.

Po pierwsze, akt ratyfikacji (i wynikająca z niego czynność urzędowego ogłoszenia umowy) **ma skutek transformacyjny, bo wprowadza umowę do wewnętrznego porządku prawnego**. Tym samym umowa nabiera jak gdyby podwójnego charakteru – z jednej strony pozostaje źródłem prawa międzynarodowego, ustalającym zewnętrzne zobowiązania państwa, z drugiej zaś wchodzi do systemu prawa obowiązującego w Polsce, tak jak ukształtował go art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, po ratyfikacji i ogłoszeniu umowy (zob. wyrok TK z 19.12.2002 r., K 33/02), ale też tylko pod tym warunkiem (np. wyrok TK z 3.12.2009 r., Kp 8/09), jej postanowienia stają się prawem bezpośrednio obowiązującym, co oznacza, że można z nich wydobywać prawa i obowiązki konkretnych adresatów w krajowym obrocie prawnym, mogą one się stawać podstawą roszczeń i odpowiedzialności, a wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek ich stosowania. Innymi słowy, nie jest konieczne czekanie, by postanowienia umowy zostały powtórzone w jakimkolwiek akcie prawa wewnętrznego, gdyż opublikowanie umowy w Dzienniku Ustaw nakazuje stosowanie jej postanowień w taki sam sposób, jak gdyby były to normy prawa wewnętrznego. Przede wszystkim wynika z tego obowiązek bezpośredniego stosowania postanowień umów międzynarodowych przez sądy i traktowania ich jako podstawy dla wydawanych orzeczeń. Oczywiście treść postanowienia umowy musi nadawać się do bezpośredniego zastosowania (tu należy wspomnieć zwłaszcza kategorię tzw. umów samowykonalnych), w przeciwnym razie jej stosowanie staje się uzależnione od wydania ustawy.

Wszystkie ratyfikowane umowy międzynarodowe mogą zawierać postanowienia będące źródłami powszechnie obowiązującego prawa, wszystkie takie postanowienia stanowią część krajowego porządku prawnego i podlegają bezpośredniemu stosowaniu. Natomiast ich **miejsce w systemie prawa jest zróżnicowane i zależy od zastosowanej procedury ratyfikacji**, tzn. od tego, czy ratyfikacji dokonano na podstawie ustawy akceptującej. **133**

§ Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji wprowadza zasadę, zgodnie z którą **umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawami**. Oznacza to, że w razie kolizji norma zawarta w umowie międzynarodowej musi zostać zastosowana zamiast normy ustawowej, i to niezależnie od tego, jaka była sekwencja czasowa nabrania przez nie mocy obowiązującej. Skoro bowiem umowa ratyfikowana na podstawie zgody wyrażonej w ustawie ma pierwszeństwo wobec ustaw, to zawsze należy ją traktować jako *lex superior* (np. wyrok TK z 4.03.2008 r., SK 3/07). Orzekanie o tych kolizjach należy w pierwszej kolejności do Trybunału

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Konstytucyjnego, co wynika z wyraźnego postanowienia art. 188 pkt 2 Konstytucji. Nie ma też jednak podstaw, by w sposób zdecydowany wykluczać kompetencję innych sądów do odmowy zastosowania, w konkretnej sprawie, przepisu ustawy, który jest niezgodny np. z EKPCz. Zarazem art. 91 ust. 2 nakłada na wszystkie sądy (i inne organy stosujące prawo) obowiązek takiego interpretowania ustaw, by możliwe było usuwanie ewentualnych kolizji z umowami międzynarodowymi.

Brak natomiast w Konstytucji wyraźnego określenia miejsca umów ratyfikowanych bez uprzedniego wydania ustawy akceptującej. Należy przyjąć, że umowom takim nie tylko nie można przypisać mocy wyższej od ustawy (*a contrario* z art. 91 ust. 2), ale nawet nie można im przypisać mocy równej ustawie. Gdyby bowiem taka umowa miała moc równą ustawie, to mogłaby zmieniać postanowienia ustaw wcześniejszych, a to byłoby sprzeczne z unormowaniem art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji. Tym samym umowy ratyfikowane bez uprzedniego wydania ustawy akceptującej mogą wprawdzie stanowić źródło prawa powszechnie obowiązującego, ale umieszczać je należy na poziomie aktów podustawowych. W razie ich kolizji z ustawą nie ma konstytucyjnych podstaw, by przyznawać im pierwszeństwo.

Wszystkie umowy międzynarodowe muszą być zgodne z Konstytucją, co zapisano w sposób wyraźny w art. 133 ust. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji. Orzekanie w tych kwestiach należy do Trybunału Konstytucyjnego.

134 Nie ma przeszkód konstytucyjnych do zawierania umów międzynarodowych **bez poddawania ich procedurze ratyfikacji**, a w praktyce tego typu umowy (zwane często – porozumieniami) dominują ilościowo. Zawierane są przez Radę Ministrów lub nawet przez poszczególnych ministrów (ale wtedy konieczne jest ich zatwierdzenie przez Radę Ministrów; art. 146 ust. 4 pkt 10), a ich celem jest normowanie różnego rodzaju form współpracy na szczeblu międzynarodowym.

Umowy nieratyfikowane nie mogą być źródłem powszechnie obowiązującego prawa (*a contrario* z art. 87 ust. 1). Oznacza to, że postanowienia w nich zawarte (w zakresie, w jakim w ogóle można im przypisać cechy norm prawa) mogą działać jedynie w sferze prawa wewnętrznego, tzn. wiązać tylko jednostki organizacyjnie podporządkowane organowi, który zawarł umowę międzynarodową. W żadnym natomiast razie nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotów zewnętrznych, w szczególności sytuacji obywateli i podmiotów podobnych. Stosuje się tu bowiem takie zasady, jak wynikające z art. 93 Konstytucji.

135 Tradycyjnie istniejący dualizm prawa wewnętrznego i prawa międzynarodowego uległ zatarciu po pojawieniu się ponadnarodowych systemów integracji gospodarczej, co zrodziło nową kategorię tzw. **prawa wspólnotowego**, określanego obecnie mianem **prawa Unii Europejskiej**. Trzeba zaznaczyć, że formalne ramy integracji europejskiej wyznacza rozbudowany system regulacji prawnych. Zbudowany jest

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

na zasadzie hierarchii: odróżnia się **prawo pierwotne**, na które składają się przede wszystkim traktaty założycielskie, czyli umowy międzynarodowe tworzące Unię Europejską, oraz **prawo pochodne**, na które składają się różnego rodzaju akty normatywne stanowione przez organy Unii Europejskiej (zob. NB 393).

Dla **pozycji prawa Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym** podstawowe znaczenie mają trzy zasady.

1. **Zasada bezpośredniej skuteczności prawa Unii Europejskiej w krajowych porządkach prawnych.** Oznacza to, że zarówno traktaty założycielskie, jak i akty prawa pochodnego (zwłaszcza tzw. rozporządzenia) przez sam fakt swego ustanowienia uzyskują moc wiążącą we wszystkich państwach Unii Europejskiej, a normy w nich zawarte – o ile pozwala na to ich treść – podlegają bezpośredniemu stosowaniu przez wszystkie organy na szczeblu państwowym. Innymi słowy, gdy chodzi o prawo pochodne (przypomnijmy, że są to regulacje stanowione na szczeblu UE przez jej organy), staje się ono automatycznie częścią porządku prawnego obowiązującego w krajach członkowskich. Nie jest potrzebne (ani dopuszczalne) jakiekolwiek potwierdzanie tych regulacji przez poszczególne państwa czy też przekształcanie ich w akty prawa wewnętrznego. Ponieważ zaś na system prawa Unii Europejskiej składają się obecnie tysiące aktów, w praktyce oznacza to, że organy krajowe muszą na co dzień stosować dwa rozbudowane systemy prawa – swoje prawo wewnętrzne i europejskie prawo unijne.

2. **Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym.** Oznacza to, że w razie kolizji między prawem Unii a prawem krajowym przeważają normy tego pierwszego, i to niezależnie od ich rangi. Innymi słowy, jeżeli sędzia rozpoznający konkretną sprawę zetknie się z takim konfliktem, to ma obowiązek pominięcia normy prawa wewnętrznego i zastosowania normy prawa Unii Europejskiej. Jest to kompetencja każdego sędziego i nie ma w takim wypadku konieczności kierowania sprawy do krajowego Trybunału Konstytucyjnego (zob. NB 405).

3. **Zasada jednolitości prawa Unii Europejskiej**. Oznacza ona konieczność jednakowego stosowania (więc rozumienia) norm prawa Unii Europejskiej we wszystkich krajach członkowskich, co m.in. zapewnione jest przez ustanowienie monopolu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do ustalania wykładni tego prawa. Innymi słowy, jeżeli przy stosowaniu prawa Unii Europejskiej powstają wątpliwości interpretacyjne, to obowiązkiem sądów krajowych jest zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości UE o ich wyjaśnienie (zob. NB 404). W praktyce nadaje to temu Trybunałowi bardzo duże znaczenie, a jego orzecznictwo – w szczególności formułujące tzw. ogólne zasady prawa – traktowane jest jako szczególne źródło pierwotnego prawa Unii Europejskiej.

Podporządkowanie się omówionym zasadom wynika z samej istoty członkostwa poszczególnych państw w Unii Europejskiej, a to nakłada na ustawodawcę krajowego

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

obowiązek dostosowania swego systemu prawa do wymogów prawa Unii Europejskiej. Wymaga to również przyjęcia określonych unormowań na poziomie konstytucyjnym, m.in. dla potwierdzenia miejsca prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym.

136 § **Miejsce prawa Unii Europejskiej** w krajowym porządku prawnym określono w art. 91 Konstytucji (zob. szerzej NB 405 i 406). Gdy chodzi o prawo pierwotne, ustanowione w formie umów międzynarodowych (tzw. traktaty założycielskie), to stosuje się do nich ogólne unormowanie art. 91 ust. 1 i 2, wskazujące, że umowy stanowią część krajowego porządku prawnego, podlegają bezpośredniemu stosowaniu i mają pierwszeństwo przed ustawami (a więc i przed innymi źródłami prawa wewnętrznego). Gdy chodzi natomiast o prawo pochodne, to art. 91 ust. 3 stanowi, że jest ono „stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami". Oznacza to m.in., że rozporządzenia unijne mogą wiązać jednostki i stanowić samoistną podstawę prawną dla decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych (wyrok TK z 10.02.2015 r., SK 50/13).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 6

WYBORY I PRAWO WYBORCZE

Literatura: Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015; Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998; Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012; Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998*, Warszawa 1999; Grabowska S., Skłodowski K. (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006; Jakubowski P., *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w RP*, Prz. Sej. 2015/4; Kryszeń G., *Konstytucyjna regulacja podstawowych zasad prawa wyborczego*, GSP 2018, t. XL; Kuca G., *Zasady prawa wyborczego w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014; Mordwiłko J., *Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym*, GSP 2004, t. XII; Przywara M., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku*, Warszawa 2012; Rakowska A., Skotnicki K., *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, Prz. Sej. 2011/4; Rymarz F. (red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000; Sanetra W., *Ważność wyborów w świetle Konstytucji RP*, Prz. Sąd. 2012/7–8; Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym*, Łódź 2000; Skotnicki K. (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011; Sylwestrzak A. (red.), *Prawo wyborcze RP i problemy akcesji Polski do UE*, Olsztyn 2003.

6.1. Pojęcia ogólne

Wybory parlamentarne – rozumiane jako regularne odnawianie składu parla- **137**
mentu w wyniku decyzji podejmowanych w szczególnej procedurze przez ogół obywateli posiadających pełnię praw politycznych – są nieodłączną częścią każdego demokratycznego systemu politycznego. Jak już była o tym mowa (zob. NB 44), wybory parlamentarne są wynikiem realizacji zasady suwerenności narodu i stanowią podstawową formę weryfikacji działań rządzących przez rządzonych. Stąd istnienie i przestrzeganie procedur wyborczych jest dziś podstawową przesłanką dopuszczenia danego państwa do takich organizacji, jak Rada Europy, Unia Europejska lub nawet NATO. Minimalne standardy rzetelności wyborów ustala, w skali europejskiej, Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych z 2002 r., przyjęty przez Komisję Wenecką, działającą w strukturach Rady Europy.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Z wyborów zawsze musi pochodzić tzw. pierwsza izba parlamentu (w Polsce – Sejm), nie ma natomiast powszechnie przyjętego wymogu wybieralności drugiej izby (por. np. Izbę Lordów w Wielkiej Brytanii, Senat w Kanadzie czy Bundesrat w RFN), choć jest to regułą w wielu krajach, w tym także w Polsce. Drugą powszechnie przyjętą procedurą wyborczą są wybory lokalne odnoszące się zawsze do szczebla gminnego, a w wielu państwach (od 1998 r. także w Polsce) przeprowadzane też na wyższych stopniach podziału terytorialnego. W niektórych państwach w wyborach powszechnych obsadzany jest też urząd Prezydenta; jest to rozwiązanie oczywiste dla systemu prezydenckiego (USA) lub nawiązującego do tego systemu (Francja, Finlandia, Rosja), spotkać je można jednak i w innych państwach, stosownie do kolei rozwoju ich konstytucjonalizmu (Austria, Portugalia, Czechy, a także Polska). Zbliżoną do wyborów formą wypowiedzi ogółu wyborców jest referendum, które będzie przedmiotem omówienia w rozdziale 7.

Wybory, aby zasługiwały na to miano, **muszą być przeprowadzone zgodnie z zasadą pluralizmu politycznego**, a więc w oparciu o swobodną konkurencję partii politycznych i ich programów. Doświadczenia wielu państw europejskich skłoniły jednak do wprowadzenia zakazu działania partii o charakterze nazistowskim czy totalitarnym – podobny zakaz wynika w Polsce z art. 13 Konstytucji.

Wybory muszą być przeprowadzane na podstawie szczególnych, w tym celu ustanowionych regulacji prawnych dla zapewnienia uczciwego i uporządkowanego ich przebiegu.

138 Pojęcie **„prawo wyborcze"** używane jest w dwóch znaczeniach. **W znaczeniu podmiotowym oznacza ono jedno z praw obywatela.** Z natury rzeczy przysługuje tylko obywatelom (w tym sensie nie można więc traktować praw wyborczych jako praw człowieka). Rozróżnia się pojęcia: „prawo wyborcze czynne" (prawo do głosowania w wyborach, czyli prawo do wybierania) i „prawo wyborcze bierne" (prawo do kandydowania, do uzyskania mandatu w wyniku wyborów). Między ujęciem biernego a czynnego prawa wyborczego mogą zachodzić – i często zachodzą – dosyć poważne różnice. Przy określaniu biernego prawa wyborczego dopuszcza się więcej różnego rodzaju ograniczeń, np. polegających na ustanowieniu wyższej granicy wieku.

W znaczeniu przedmiotowym prawo wyborcze oznacza gałąź prawa regulującą kwestie przygotowania, przeprowadzenia i ustalenia wyników wyborów, jest to zarazem jedna z dziedzin prawa konstytucyjnego. W dzisiejszych czasach prawo wyborcze ma bardzo rozbudowany charakter. W Polsce podstawą uregulowań prawa wyborczego są postanowienia Konstytucji (przede wszystkim art. 62; art. 96 ust. 2; art. 97 ust. 2; art. 98–101; art. 127–129; art. 169 ust. 2 i 3). Konstytucja nie zawiera natomiast żadnych regulacji zasad wyboru polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego, materia ta jest całkowicie pozostawiona do unormowania w ustawie zwykłej.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

§ Tradycyjnie w Polsce zawierano regulacje wyborcze w ustawach zwanych „ordynacja wyborcza" i też tradycyjnie normowano procedurę wyborczą do każdego typu organów wybieralnych w odrębnej „ordynacji". Dopiero w 2011 r. **dokonano scalenia wszystkich procedur wyborczych w ustawie z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy** (wielokrotnie już zmieniany i obecnie ujęty w tekście jednolitym z kwietnia 2019 r.). Kodeks ustala najpierw „przepisy ogólne" odnoszące się do wyborów wszystkich typów (art. 1–151) i określa organy odpowiedzialne za przeprowadzenie wyborów (art. 152–191), a potem kolejno normuje szczegóły wyborów do Sejmu (art. 192–254), do Senatu (art. 255–286), Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 287–327), do Parlamentu Europejskiego (art. 328–368), do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 369–469) oraz wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta (art. 470–493). Merytoryczne postanowienia ustawy zamykają przepisy karne (art. 494–516) odnoszące się do wszystkich typów wyborów.

Istotne zmiany do Kodeksu zostały wprowadzone przez ustawę z 11.01.2018 r. Część z nich wejdzie w życie od 1.01.2019 r. (więc po wyborach samorządowych z 2018 r.), a część – po wyborach parlamentarnych z jesieni 2019 r. Niektóre unormowania o bardziej szczegółowym charakterze zostały zawarte w aktach wykonawczych niższego rzędu; duże znaczenie w praktyce mają uchwały Państwowej Komisji Wyborczej.

! Od pojęcia „prawo wyborcze" (w znaczeniu przedmiotowym) należy od- **139**
różnić pojęcie „**system wyborczy**". System wyborczy, jak wskazuje m.in. Zdzisław Jarosz, to **całokształt prawnych i pozaprawnych reguł określających sposób przygotowania, przeprowadzenia i ustalenia wyniku wyborów**. Prawo wyborcze jest zawsze elementem (i to podstawowym) systemu wyborczego; poza normami prawnymi na system wyborczy składają się też różnego rodzaju normy, zasady i zwyczaje o charakterze pozaprawnym, zwłaszcza pewne zasady i zwyczaje polityczne.

Np. Tytułem przykładu można wspomnieć o sposobie wewnątrzpartyjnego wyłaniania kandydatów na obieralne stanowiska państwowe. W większych i ustabilizowanych już partiach politycznych obowiązują pisane reguły, określające organy partii upoważnione do proponowania kandydatów, organy upoważnione do zatwierdzania tych propozycji i ostatecznego formowania listy kandydatów, których dana partia zgłasza w wyborach. W podobny sposób mogą być określone wymagania, jakim powinni odpowiadać kandydaci. Nie są to normy prawne (bo nie zostały ustanowione przez organ państwowy), ale w sferze politycznej wywołują bezpośrednie skutki, tak że ich działanie upodabnia się do działania norm prawnych.

Trzeba podkreślić, że pozaprawne normy i reguły systemu wyborczego mają czasem bardzo istotne znaczenie. Jak na przykład zobaczymy dalej, w proporcjonalnym sys-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

temie wyborczym szanse poszczególnych kandydatów w znacznym stopniu zależą od tego, na którym miejscu znajdą się na liście zgłoszonej przez daną partię w okręgu wyborczym. Podejmowanie tych decyzji pozostaje niemal w całości poza regulacją prawną, a ma poważny wpływ na wynik wyborów.

140 Szczegółowe unormowania prawa wyborczego są zbudowane wokół tzw. **podstawowych zasad prawa wyborczego**. Są to zasady ukształtowane w rozwoju historycznym i traktowane dzisiaj jako konieczne przesłanki demokratyzmu wyborów. Jeżeli więc zasady te nie są urzeczywistniane, to wybory *ex definitione* nie mogą przybrać demokratycznego charakteru. Nie są to jednak przesłanki wystarczające – można sobie bowiem wyobrazić wybory przebiegające według owych zasad, ale niespełniające innych wymogów demokratyzmu (zwłaszcza wymogów wynikających z zasady pluralizmu politycznego).

Podstawowe zasady prawa wyborczego określa się tradycyjnie mianem „przymiotniki wyborcze", które stanowią pewien kanon i odnoszą się do praw wyborczych obywatela i sposobu głosowania. Mówi się więc, że wybory są **powszechne**, **równe** i **bezpośrednie**, a głosowanie – **tajne**. Stąd wywodzi się pojęcie „wybory czteroprzymiotnikowe". **Piąty przymiotnik – „proporcjonalność"** – odnosi się do innego zagadnienia, a mianowicie do sposobu ustalania wyniku wyborów. Jeżeli wybory nie są oparte na zasadzie proporcjonalności, to odbywają się według zasady większości; ponieważ jednak zasada większości jest historycznie wcześniejsza, miano „wybory pięcioprzymiotnikowe" odnosi się tylko do wyborów przeprowadzanych według zasady proporcjonalności.

Niekiedy proponowane są też inne przymiotniki, np. Ustawa Zasadnicza RFN mówi, że wybory mają być **wolne**, co jest nawiązaniem do wspomnianej już zasady pluralizmu politycznego i oznacza zagwarantowanie swobodnego udziału podmiotów politycznych w wyborach. W Polsce przymiotnika tego używała Mała Konstytucja z 1992 r.

§ Konstytucja z 2.04.1997 r. **nadaje charakter pięcioprzymiotnikowy prawu wyborczemu do Sejmu** (art. 96 ust. 2), a w odniesieniu **do Senatu** wymienia tylko zasady: powszechności, bezpośredniości i tajnego głosowania (art. 97 ust. 2). Wybory prezydenckie mają charakter czteroprzymiotnikowy (art. 127 ust. 1); jest to oczywiste, bo przy jednym mandacie do obsadzenia nie ma możliwości zastosowania proporcjonalności. Także jako czteroprzymiotnikowe scharakteryzowane są wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2), ale w tym wypadku oznacza to pozostawienie ustawodawcy zwykłemu swobody w określeniu sposobu ustalania wyników wyborów.

Szczególna możliwość uzyskania mandatu bez przeprowadzania głosowania przewidziana została w Kodeksie wyborczym w odniesieniu do organów stanowiących

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

samorządu terytorialnego (art. 380 i art. 381). Jeżeli mianowicie liczba zgłoszonych kandydatów nie przekroczy liczby radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym, wszyscy oni zostają uznani za wybranych.

6.2. Podstawowe zasady prawa wyborczego

6.2.1. Zasada powszechności

141 Zasada ta **określa krąg podmiotów, którym przysługują prawa wyborcze**, i wymaga, by wszystkim, w zasadzie, dorosłym obywatelom państwa przysługiwało co najmniej czynne prawo wyborcze. Zasada powszechności zakłada, że **wszelkie podmiotowe ograniczenia praw wyborczych mogą mieć jedynie naturalny charakter, natomiast wyklucza takie ograniczenia, które – odbiegając od tej naturalności – mają charakter polityczny**. Tego typu ograniczenia polityczne nazywa się cenzusami wyborczymi. Do najbardziej typowych należą: cenzus majątkowy, cenzus wykształcenia i cenzus domicylu.

Postulat nadania prawu wyborczemu charakteru powszechnego przewijał się przez cały XIX w., a pełną realizację znalazł dopiero w XX w., wraz z przyznaniem praw wyborczych kobietom, zniesieniem cenzusu majątkowego oraz – w niektórych państwach – zniesieniem ograniczeń praw wyborczych ludności kolorowej. W Polsce zasada powszechności została zrealizowana już w ordynacji wyborczej z 28.11.1918 r.

142 **Przesłanki posiadania czynnego prawa wyborczego** są w Polsce jednolite w odniesieniu do wszystkich procedur wyborczych i referendalnych (art. 62 Konstytucji).

Pierwszą jest posiadanie obywatelstwa polskiego. Jak już wspomniałem, prawa wyborcze stanowią szczególną kategorię praw politycznych i dlatego muszą przysługiwać obywatelom danego państwa. W obecnym stanie prawnym pełni praw wyborczych nie mają obywatele państw obcych oraz tzw. bezpaństwowcy (osoby nieposiadające żadnego obywatelstwa), nawet jeżeli stale zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast wejście Polski do Unii Europejskiej stworzyło, z jednej strony, konieczność przyznania w Polsce czynnego i biernego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego obywatelom innych państw Unii stale zamieszkującym w naszym kraju (konstytucyjna dopuszczalność tego rozwiązania została potwierdzona w wyroku TK z 31.05.2004 r., K 15/04), a z drugiej strony konieczność przyznania czynnego i biernego prawa wyborczego do organów polskiego samorządu lokalnego obywatelom innych państw Unii Europejskiej stale zamieszkałym w Polsce (konstytucyjna dopuszczalność tego rozwiązania została potwierdzona w wyroku TK z 11.05.2005 r., K 18/04).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Drugą przesłanką uzyskania czynnego prawa wyborczego jest ukończenie 18. roku życia, co musi nastąpić najpóźniej w dniu głosowania. Jest to granica wieku zbieżna z określeniem pełnoletności, ma więc charakter naturalny i nie może być traktowana jako cenzus wyborczy.

Trzecią przesłanką jest posiadanie pełni praw publicznych – art. 62 ust. 2 Konstytucji pozbawia praw wyborczych osoby, „które prawomocnym orzeczeniem sądu zostały pozbawione praw publicznych albo wyborczych". Pozbawienie praw publicznych (które zawsze obejmuje pozbawienie praw wyborczych) jest jednym ze środków karnych (art. 39 k.k.), które mogą lub muszą być orzeczone w razie skazania za popełnienie określonego przestępstwa (art. 40 k.k.). Osoby, których na taką karę nie skazano, zachowują pełnię praw wyborczych, nawet jeżeli odbywają karę pozbawienia wolności, i dlatego obwody głosowania tworzy się również w zakładach karnych i aresztach śledczych. Samoistne pozbawienie praw wyborczych (przy zachowaniu innych praw publicznych) jest natomiast jedną z kar nakładanych przez Trybunał Stanu, dotyczy więc tylko tych osób, które mogą ponosić odpowiedzialność przed tym Trybunałem. Przesłankę tę ujęto w sposób wyczerpujący, to znaczy, że przepisy ustaw zwykłych nie mogą rozszerzać wymienionego katalogu i dopuszczać sankcji ograniczenia praw wyborczych także w innych sytuacjach (wyrok TK z 10.11.1998 r., K 39/97).

Czwartą przesłanką jest posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych – art. 62 ust. 2 Konstytucji pozbawia praw wyborczych osoby, które zostały ubezwłasnowolnione na podstawie prawomocnego wyroku sądowego. Jak wiadomo, ubezwłasnowolnienie jest orzekane z powodu choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego (art. 13 i art. 16 Kodeksu cywilnego). Skoro jednak jest to instytucja prawa cywilnego, to stosowne postępowanie sądowe jest wszczynane przede wszystkim wówczas, gdy przemawiają za tym względy rodzinne lub majątkowe. Wiele jest przypadków, w których osoby chore psychicznie nie są ubezwłasnowolnione, a więc zachowują (zarówno czynne, jak i bierne) prawa wyborcze. Unormowania prawa publicznego i prawa prywatnego nie mają tu spójnego charakteru.

W wyborach parlamentarnych i prezydenckich nie występuje cenzus domicylu, a więc czynne prawo wyborcze przysługuje wszystkim, niezależnie od tego, czy i jak długo mają stałe miejsce zamieszkania (zob. art. 10 § 1 pkt 1 k.w.).

W wyborach lokalnych wprowadzony jest dodatkowo wymóg domicylu: czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu, ale tylko w ramach jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze której stale zamieszkuje (art. 10 § 1 pkt 3 i 4 k.w.).

143 **Krąg osób mających bierne prawo wyborcze** jest ukształtowany różnie, w zależności od rodzaju wyborów. Zawsze **przesłanką jest posiadanie czynnego prawa wyborczego**, tylko jednak w odniesieniu do wyborów lokalnych jest to prze-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

słanka wystarczająca (ale za to trzeba zamieszkiwać na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, i to nie tylko w dniu wyborów, ale przez cały okres sprawowania mandatu).

Tym, co najwyraźniej różnicuje prawo kandydowania w różnego rodzaju wyborach, jest **granica wieku**. Jedynie w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego wynosi ona 18 lat, tyle samo, co w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego. W wyborach do Sejmu wynosi ona 21 lat (art. 99 ust. 1), co zresztą zawsze występowało w Polsce. Ta sama granica odnosi się do wyborów do Parlamentu Europejskiego (art. 11 k.w.). Natomiast w wyborach do Senatu granica ta wynosi obecnie 30 lat (art. 99 ust. 2), co stanowi nawiązanie do uregulowań międzywojennych (30 lat w okresie Konstytucji marcowej, a 40 lat w okresie Konstytucji kwietniowej). W wyborach prezydenckich granicę wieku ustalono na 35 lat (art. 127 ust. 3 Konstytucji), a wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – na 25 lat.

Nowela konstytucyjna z 2009 r. pozbawiła biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu osoby **skazane prawomocnym wyrokiem** na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (art. 99 ust. 3). Wystarczy sam fakt prawomocnego skazania, a nie jest konieczne – jak w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego, by sąd orzekł dodatkowo karę pozbawienia praw publicznych. Wychodzi to naprzeciw od dawna zgłaszanym postulatom usunięcia przestępców z parlamentu, ale przyjęte rozwiązanie może też budzić wątpliwości. Przestępstwem umyślnym ściganym z oskarżenia publicznego może być przecież czyn o znamionach politycznych (np. art. 226 § 3 k.k.), a to może rodzić ryzyko nadużywania represji karnej wobec opozycji.

Zasada powszechności prawa wyborczego może nabrać realnego charakteru **144**
tylko wtedy, gdy ordynacje wyborcze ustanawiają **system gwarancji** tej zasady, tzn. system procedur i instytucji, które zapewniają możliwość oddania głosu każdej osobie do tego uprawnionej. A oto gwarancje czynnego prawa wyborczego:

1. **Nakaz wyznaczania wyborów na dzień wolny od pracy** (art. 98 ust. 2 i art. 128 ust. 2), co w praktyce oznacza wyznaczenie dnia głosowania na niedzielę. Głosowanie musi się zamknąć w jednym dniu (zob. wyrok TK z 20.07.2011 r., K 9/11).

2. **Zasady tworzenia obwodów głosowania.** Obwód głosowania to jednostka terytorialna, w ramach której oddaje głosy określona grupa wyborców. Obwody tworzone są według kryterium terytorialnego, to znaczy obejmują pewien obszar wraz z jego mieszkańcami. Obecnie przyjmuje się (art. 12 k.w.) jednolitą dla wszystkich procedur wyborczych strukturę stałych obwodów głosowania. Od 1.01.2019 r. są one tworzone przez komisarza wyborczego, a prawidłowość jego decyzji podlega kontroli Państwowej Komisji Wyborczej i sądów administracyjnych (art. 12 § 2 k.w.).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Realizacji zasady powszechności prawa wyborczego służą przepisy ustalające wielkość obwodu – powinien on obejmować od 500 do 4000 mieszkańców, chyba że lokalne warunki uzasadniają stworzenie obwodu mniejszego. Celem tego unormowania jest ułatwienie oddania głosu, zarówno przez wyeliminowanie nadmiernego tłoku, jak i dopasowanie granic obwodów do warunków geograficznych i możliwości komunikacyjnych między miejscowościami.

Oprócz obwodów terytorialnych tworzone są jeszcze tzw. obwody specjalne w zakładach opieki zdrowotnej i zakładach pomocy społecznej, a także w domach studenckich, zakładach karnych i aresztach śledczych (tam spis obejmuje tylko te osoby, które nie zostały pozbawione praw publicznych). Nie tworzy się obwodów w jednostkach wojskowych i w skoszarowanych jednostkach policyjnych. Natomiast funkcjonariusze ci mogą, na swój wniosek, zostać dopisani do spisu wyborców w miejscowości, w której odbywają służbę (art. 30 k.w.). Obwody wyborcze tworzy się też na polskich statkach morskich oraz w polskich placówkach dyplomatycznych bądź konsularnych za granicą.

3. **Instytucja rejestrów i spisów wyborców.** Każda gmina prowadzi stały rejestr wyborców (art. 18 k.w.), obejmujący wszystkie stale zamieszkałe na terenie gminy osoby, którym przysługuje prawo wyborcze. Rejestr ten jest wykorzystywany przy wszystkich wyborach i referendach, a jego aktualizacja następuje na bieżąco, niezależnie od terminów kolejnych wyborów. Rejestr jest udostępniany do wglądu w urzędzie gminy. Każdy może wnieść do urzędu gminy reklamację na nieprawidłowości w rejestrze wyborców (a więc przede wszystkim na pominięcie jakiejś osoby). Decyzję w sprawie reklamacji podejmuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), a od decyzji nieuwzględniającej reklamacji lub powodującej skreślenie z rejestru przysługuje odwołanie do sądu rejonowego, którego rozstrzygnięcie jest ostateczne (art. 22 k.w.).

Dla każdych wyborów (referendów) sporządzany jest na podstawie rejestru **spis wyborców**, tzn. spis osób uprawnionych do głosowania w poszczególnych obwodach głosowania (art. 26 k.w.). Spis ten jest wyłożony do wglądu w urzędzie gminy, a na nieprawidłowości spisu można wnosić reklamacje, które są rozpatrywane w takim samym trybie, jak reklamacje dotyczące rejestru wyborców.

Spis wyborców obejmuje tylko osoby stale zamieszkujące na terenie danego obwodu, możliwe jest jego uzupełnienie na własny wniosek wyborcy przebywającego czasowo na obszarze gminy bądź wyborcy nigdzie niezamieszkałego, a przebywającego na terenie gminy (art. 28 § 1 k.w.). Uzupełnianie spisu wyborców możliwe jest też w dniu głosowania – dokonuje tego wówczas obwodowa komisja wyborcza (art. 51 § 2 k.w.).

4. **Instytucja zaświadczeń o prawie do głosowania** (art. 32 k.w.) – wyborca może pobrać takie zaświadczenie w swoim urzędzie gminy i wówczas może głosować poza miejscem stałego zamieszkania (nie dotyczy to wyborów lokalnych).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

5. **Procedura protestu wyborczego** – wyborca bezprawnie niedopuszczony do oddania głosu może wnieść protest kwestionujący ważność wyborów; konieczne jest jednak, by to naruszenie prawa mogło mieć wpływ na wynik wyborów (zob. szerzej NB 166).

6.2.2. Zasada równości

W znaczeniu formalnym zasadę równości sprowadzić można do reguły: „Jeden człowiek – jeden głos". Oznacza to, że nie może być sytuacji, w której jednemu wyborcy przypadałaby większa liczba głosów niż innym (np. kiedyś w Wielkiej Brytanii głosowało się w miejscu zamieszkania, w miejscu posiadania odpowiednio znacznego majątku oraz w siedzibie ukończonego uniwersytetu – Oxford lub Cambridge) bądź w której jeden wyborca może głosować w imieniu innych (np. dawna hiszpańska zasada, zgodnie z którą głowa rodziny oddaje głosy za wszystkich jej pełnoletnich członków). **145**

W dzisiejszych czasach ten aspekt zasady równości ma charakter oczywisty i powszechnie przyjęty: każdy wyborca może głosować tylko raz i może oddać tyle samo głosów, co inni wyborcy w danym okręgu. Tak rozumiana zasada równości odnosi się w Polsce do wszystkich procedur wyborczych, a także do udziału w referendum. Mogą natomiast występować różnice między poszczególnymi okręgami wyborczymi. W obecnej strukturze okręgów wyborczych do Sejmu liczba mandatów waha się między 7 a 20. Nie tylko różnicuje to liczbę mandatów, na których obsadzenie mają wpływ wyborcy w poszczególnych okręgach (jest to częściowo równoważone tym, że w okręgu większym jest więcej wyborców, głos każdego wyborcy jest więc słabszy; zob. NB 146), ale też różnicuje szanse partii politycznych, bo przy proporcjonalnym systemie rozdziału mandatów partia średnia (na którą oddano w okręgu np. 10% głosów) zapewne uzyska mandat w okręgu siedemnastomandatowym, a może mieć trudności w okręgu siedmiomandatowym. W wyborach do Senatu (gdzie przyjęty jest system jednomandatowych okręgów) różnice te mają mniejsze znaczenie, mimo że okręgi te nie obejmują jednakowej liczby wyborców. Te kwestie łączą się jednakże raczej z materialnym aspektem zasady równości.

W znaczeniu materialnym zasada równości wymaga, by głos każdego wyborcy miał tę samą siłę, a więc by wpływał na wynik wyborów w tym samym mniej więcej stopniu. Innymi słowy, każdy mandat poselski musi przypadać na taką samą (zbliżoną) liczbę wyborców. Gdyby bowiem z okręgu wyborczego liczącego np. 100.000 mieszkańców wybierano jednego posła, a z okręgu wyborczego liczącego 200.000 mieszkańców też tylko jednego posła, to siła głosu wyborcy z tego drugiego okręgu byłaby dwukrotnie słabsza od siły głosu wyborcy z pierwszego okręgu. W takiej sytuacji należałoby albo okręg większy podzielić na dwa okręgi po 100.000 wyborców, albo też okręgowi większemu przyznać dwa mandaty. **146**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W systemie wyborczym opartym na okręgach jednomandatowych liczba mieszkańców przypadająca na każdy okręg musi więc być mniej więcej taka sama. W systemie wyborczym opartym na okręgach wielomandatowych liczba mandatów w okręgu musi być ustalona odpowiednio do liczby jego mieszkańców, co jest często zadaniem trudniejszym.

Istnieją **dwie metody zapewnienia materialnej równości prawa wyborczego** (odnośnie do wyborów do Sejmu wymaga tego art. 96 ust. 2). **Pierwszą jest wprowadzenie tzw. stałej normy przedstawicielstwa**, tzn. ustalenie (na poziomie Konstytucji) liczby mieszkańców przypadających na jeden mandat. Metodę tę stosowano w Polsce w latach 1952–1960 (jeden mandat przypadał wówczas na 60.000 mieszkańców). Efektem był jednak ciągły wzrost liczby posłów, co z różnych powodów było niewygodne. **Druga metoda polega na ustaleniu stałej liczebności parlamentu** (w Polsce od 1960 r. obowiązuje skład Sejmu w liczbie 460 posłów), a przed każdymi wyborami dokonuje się dopasowania tej liczby mandatów do struktury zamieszkania ludności (zob. NB 160).

Materialny aspekt zasady równości nie musi znajdować zastosowania w wyborach do Senatu, bo art. 97 ust. 2 Konstytucji pomija tę zasadę. Dopiero Kodeks wyborczy z 2011 r. ustalił zasadę wyboru senatorów w okręgach jednomandatowych, tworzonych na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa (modyfikowanej jedynie przez wymaganie, by każdy okręg stanowił część jednego tylko województwa – art. 260 i 261 k.w.).

147 Zasada równości odnosi się też do **biernego prawa wyborczego**, ale w ograniczonym zakresie. Oczywiście, każdy, kto ma prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze), ma równą prawnie możliwość, aby zostać kandydatem, ale wymaga to uzyskania poparcia jednej z partii politycznych lub stworzenia własnego komitetu wyborczego. Możliwość nie przekłada się więc na uprawnienie i nie rodzi jakichkolwiek roszczeń. Także ograniczone jest zastosowanie zasady równości do sytuacji prawnej już zgłoszonych kandydatów. W świecie współczesnym za kandydatami stoją najczęściej wysuwające ich partie czy ugrupowania, w systemach wyborczych opartych na zasadzie proporcjonalności (jak wybory do Sejmu) jest to wręcz konieczne. Między partiami politycznymi zasada równości nie znajduje bezwzględnego zastosowania, często zastępuje się ją zasadą tzw. proporcjonalnej równości szans, która pozwala na pewne uprzywilejowanie partii silniejszych kosztem słabszych. Celem wyborów bowiem jest nie tylko wyłonienie reprezentacji narodu, ale i stworzenie parlamentu zdolnego do działania.

W polskich regulacjach wyborczych można wskazać przykłady uprzywilejowania partii silniejszych. Na przykład ugrupowania, które wprowadziły do Sejmu i Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego swoich kandydatów, uzyskują prawo do dotacji z budżetu państwa (tzw. dotacji podmiotowej) za każdy uzyskany mandat posła i senatora (art. 150 k.w.).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Granice dopuszczalnego różnicowania sytuacji prawnej partii uczestniczących w wyborach należy zakreślać z powołaniem się na zasadę proporcjonalnej równości szans. Jeśli natomiast chodzi o samych kandydatów, to należy stwierdzić, że dopuszczalne jest takie zróżnicowanie ich sytuacji prawnej, które wynika z działania podmiotów niepaństwowych (partii politycznych, innych podmiotów wyborczych). Niedopuszczalne byłoby zaś prawne uprzywilejowanie jednych kandydatów względem drugich (tak już orzeczenie TK z 20.12.1994 r., K 8/94).

6.2.3. Zasada bezpośredniości

148 Zasada ta oznacza, że wyborca oddaje swój głos na osobę lub osoby, które mają zostać wybrane, a więc mają objąć mandat obsadzany w drodze danego głosowania. Tym samym wyborca decyduje bezpośrednio o składzie organu przedstawicielskiego.

Tak ujmowana zasada bezpośredniości dostarcza też wskazań negatywnych: wybory nie mogą być organizowane na zasadzie wielostopniowości (pośredniości), tzn. w systemie, w którym wyborcy oddawaliby swoje głosy na elektorów, którzy następnie dokonywaliby właściwego wyboru. Klasycznym przykładem zasady pośredniości jest sposób wyboru prezydenta Stanów Zjednoczonych: najpierw we wszystkich stanach wyborcy wybierają – bezpośrednio – elektorów, potem owi elektorzy dokonują wyboru prezydenta. Trzeba jednak przypomnieć, że ponieważ w praktyce elektorzy głosują na kandydata tej partii, którą sami reprezentują, w momencie wyboru elektorów wiadomo już, kto zostanie prezydentem.

149 Konstytucja z 2.04.1997 r. wymaga dochowania zasady bezpośredniości we **wszystkich postępowaniach wyborczych** (art. 96 ust. 2; art. 97 ust. 2; art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2). Tym samym w Polsce nie znamy obecnie pośrednich wyborów organów państwowych lub samorządowych (z wyborów pośrednich – pod rządem Konstytucji 1935 r. – pochodziło dwie trzecie składu Senatu; pozostałych senatorów mianował Prezydent). System pośredniego wyboru władz jest natomiast typowy dla organizacji społecznych, stowarzyszeń, partii politycznych i innych.

150 Głosowanie jest w zasadzie aktem osobistym, ale obecnie dopuszcza się głosowanie przez pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych (art. 54–61 k.w.).

W doktrynie istnieje rozbieżność co do kwalifikacji wymogu głosowania osobistego: czy należy go traktować jako element zasady bezpośredniości (i wtedy wymóg ten miałby rangę konstytucyjną), czy też jako odrębny problem z zakresu techniki głosowania, który powinien być pozostawiony w całości do ukształtowania przez ustawodawcę.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

6.2.4. Zasada tajności głosowania

151 **Zasada ta oznacza zagwarantowanie każdemu wyborcy, że treść jego decyzji wyborczej nie będzie mogła być ustalona i ujawniona.** Każdy wyborca musi oddawać głos w takich warunkach technicznych i politycznych, które – wykluczając możliwość takiego ustalenia – stwarzają mu nieskrępowane możliwości dokonania wyboru. Zasada tajności głosowania odgrywa istotną rolę gwarancyjną, a tym samym staje się powiązana z zasadą wolności wyborów.

Z tego względu **zasadzie tajności głosowania** należy przypisać charakter **bezwzględny**, tzn. należy ją traktować jako konstytucyjny obowiązek, a nie tylko jako uprawnienie wyborcy (odmiennie i moim zdaniem niesłusznie – wyrok TK z 20.07.2011 r., K 9/11). Problem ten należy widzieć w perspektywie doświadczeń okresu PRL, gdy wywierano na wyborców różnego rodzaju naciski, by głosowali bez wchodzenia do kabiny, co przekształcało głosowanie w akt politycznie kontrolowanej manifestacji.

Toteż ustawodawstwo wyborcze ustanawia obowiązek tajnego głosowania (art. 52 § 5 k.w.). Każdy wyborca musi więc wypełnić swoją kartę do głosowania w kabinie, w sposób zachowujący zasadę tajności. Zasada ta jest jednolita dla wszystkich procedur wyborczych (art. 96 ust. 2; art. 97 ust. 2; art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji).

152 Kodeks wyborczy formułuje różnego rodzaju **gwarancje zachowania tajności głosowania**. Wszystkie karty do głosowania muszą być jednakowe, nie mogą być zaopatrzone w znaki czy numery (system ponumerowanych kart występuje np. w Singapurze). W każdym lokalu wyborczym muszą zostać urządzone – w odpowiedniej liczbie – kabiny do głosowania, muszą znajdować się w nich przybory do pisania. Wyborca musi wejść do kabiny sam, wypełnioną kartę do głosowania osobiście wrzuca do urny, a – zgodnie z nowelą z 2015 r. – urna powinna być przezroczysta. Naruszenie przepisów Kodeksu dotyczących głosowania może być podstawą protestu wyborczego, może więc doprowadzić do unieważnienia wyborów.

Gwarancję dodatkową stanowi art. 251 k.k., uznający za przestępstwo zapoznawanie się z treścią oddanego głosu wbrew woli głosującego.

153 Pewnym **zakłóceniem zasady tajności** są przepisy związane ze zgłaszaniem kandydatów w wyborach. Jak zobaczymy dalej, dla zgłoszenia listy kandydatów (Sejm, Parlament Europejski, rady powiatowe, sejmiki województw) lub kandydata (Senat, wybory prezydenckie) konieczne jest przedstawienie podpisów określonej liczby wyborców. Udzielając tego poparcia, wyborcy ujawniają swoje preferencje polityczne, bo logika wskazuje, że wyborca będzie głosować na tę właśnie listę czy tego właśnie kandydata – zob. jednak NB 162), ale wyborca może się zawahać, bo – udzie-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

lając poparcia zwłaszcza małym i niepopularnym partiom – może mieć wątpliwości, czy ujawnienie preferencji nie przyczyni mu kłopotów.

6.2.5. Zasada proporcjonalności

Zasada ta odnosi się do **sposobu ustalania wyniku głosowania** i występuje al- **154**
ternatywnie do **zasady większości**. Ta ostatnia, stanowiąca najprostszy sposób ustalania wyników, oznacza, że wybranym został ten, kto uzyskał największą liczbę głosów.

Jeśli jest to warunek wystarczający, to mówimy o zasadzie większości **względnej**: aby zostać wybranym, należy uzyskać więcej głosów niż inni kandydaci. Jest to system najprostszy, bo wtedy głosowanie zawsze musi przynieść rozstrzygnięcie, jako że nie jest konieczne przekroczenie jakiegokolwiek odsetka ogółu oddanych głosów (wystarczy np. uzyskać 12% głosów, o ile tylko żaden z kandydatów nie uzyska więcej). Wówczas jednak ów wybrany kandydat będzie reprezentantem nielicznej grupy wyborców. Zasadę większości względnej stosuje się w krajach o systemie dwóch partii dominujących – łatwo się zorientować, że jest to zasada bardzo niekorzystna dla partii małych i średnich. W Polsce zasada ta jest obecnie stosowana w wyborach do Senatu oraz w wyborach do rad gmin, jeżeli liczba ich mieszkańców nie przekracza 20.000. Nie jest to jednak wymaganie konstytucyjne.

Zasada większości **bezwzględnej** narzuca wymóg uzyskania nie tylko największej liczby głosów, ale określa również, że aby zostać wybranym, konieczne jest uzyskanie ponad połowy oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska więcej niż 50% głosów, to przeprowadzana jest druga tura głosowania. Pozostają w niej dwaj kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów i nie zrzekli się kandydowania, jeden z nich musi więc uzyskać więcej niż 50% głosów. Jest to rozwiązanie typowe dla państw o tzw. systemie partii zblokowanych (np. Francja). W Polsce znajduje zastosowanie w wyborach prezydenckich (art. 127 ust. 4 Konstytucji), a także w wyborach wójtów (burmistrzów i prezydentów miast), i dlatego w wyborach tych przewiduje się drugą turę głosowania.

Wybory przeprowadzane na podstawie zasady większości ułatwiają wyłonienie **155**
parlamentu zdolnego do efektywnego działania (bo tylko niewielu partiom politycznym udaje się zdobyć mandaty), łatwiej jednak postawić takiemu parlamentowi zarzut braku pełnej reprezentatywności. **Znacznie szerszą reprezentatywność parlamentu osiąga się natomiast w systemie proporcjonalnym.**

Istotą zasady proporcjonalności jest dokonywanie rozdziału mandatów w okręgu wyborczym (i potem w skali kraju) proporcjonalnie do odsetka głosów, który uzyskały poszczególne partie czy ugrupowania konkurujące w wyborach. Tym samym

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nieodzowną przesłanką ustanowienia systemu proporcjonalnego jest istnienie wielomandatowych okręgów wyborczych, a także konkurencja list wyborczych zgłaszanych przez poszczególne partie i ugrupowania. Jeżeli więc mamy piętnastomandatowy okręg wyborczy i jeżeli partia *A* uzyskała w tym okręgu 20% głosów, to powinny jej przypaść trzy mandaty. Jeżeli jednak na okręg wyborczy przypadałyby tylko trzy mandaty, a trzy inne partie uzyskałyby np. po 25% głosów, to partia *A* nie uzyska ani jednego mandatu. Łatwo zauważyć, że im więcej jest mandatów do obsadzenia w ramach okręgu wyborczego, tym wyraźniej jest realizowana proporcjonalność ich rozdziału (zob. też NB 398 odnośnie do wyborów do Parlamentu Europejskiego).

System proporcjonalny pojawił się w ustawodawstwie wyborczym pod koniec XIX w. jako reakcja na niesprawiedliwości wynikające ze stosowania systemu większościowego. Z różnym powodzeniem wypróbowywano go we wszystkich niemal krajach Europy kontynentalnej; współcześnie łączy się zwłaszcza z systemami rozbicia wielopartyjnego (państwa skandynawskie, Hiszpania, Belgia), bo tylko wybory proporcjonalne pozwalają wejść do parlamentu większej liczbie partii politycznych. W Polsce stosowany jest w wyborach do Sejmu (co wynika z wyraźnego postanowienia art. 96 ust. 2 Konstytucji), w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach do sejmików województw, rad powiatów i rad tych gmin, które liczą powyżej 20.000 mieszkańców.

156 **System proporcjonalny jest jednoznaczny z przeprowadzeniem tylko jednej tury wyborów**, bo zawsze możliwe jest odpowiednie rozdzielenie mandatów. **Sposób** tego **rozdzielenia** wymaga jednak skomplikowanych operacji matematycznych, bo przecież w praktyce nie zdarzy się, by partia – jak w naszym przykładzie – uzyskała okrągły wynik 20% głosów. Jeżeli zaś partia uzyska np. 17,23% głosów, to w okręgu piętnastomandatowym powinno jej przypaść 2,58% mandatu, a to nie jest możliwe.

Stąd już od połowy XIX w. teoretycy prawa wyborczego zaczęli wypracowywać matematyczne systemy najwłaściwszego rozdziału mandatów w modelu proporcjonalnym. Odpowiednio mówi się więc o systemie Hare'a (a potem w zmodyfikowanej wersji – Hare'a-Niemeyera), o systemie Hagenbacha–Bischoffa, systemie St. Laguë czy systemie d'Hondta. Każdy z tych systemów przyjmuje nieco inny sposób obliczeń, a w związku z tym może przynieść nieco inny wynik wyborów, preferując partie silniejsze lub dając więcej szans partiom słabszym.

W polskich wyborach parlamentarnych stosowano dotąd przemiennie system (metodę) d'Hondta i system (metodę) St. Laguë. Ponieważ pierwszy z nich preferuje partie silne, a drugi daje więcej szans ugrupowaniom małym i średnim, to kolejne zmiany unormowań prawnych znajdowały przełożenie zarówno na podział mandatów w Sejmie, jak i na wewnętrzną spoistość tego organu.

System d'Hondta stosowany był przy wyborach do Sejmu w okresie Konstytucji marcowej oraz w latach 1993 i 1997, odstąpiono od niego w ordynacji z 2001 r., ale

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

przywrócono w 2002 r. System d'Hondta przyjmuje też obecne unormowanie wyborów do samorządu terytorialnego, a także do Parlamentu Europejskiego. Polega on na tym, że liczby głosów oddanych na poszczególne listy w okręgu wyborczym porządkuje się w ciąg liczb: od największej do najmniejszej, a następnie liczby dzieli się przez kolejne liczby całkowite (1, 2, 3, 4, 5 itd.). Powstaje w ten sposób tabela kolejnych ilorazów, a z tabeli tej wybiera się kolejno tyle największych liczb, ile jest mandatów do obsadzenia.

Jak widzimy w tabeli 2, taki system rozdzielania mandatów przyniósł największe korzyści partii *A*, a straty – partii *E*. Jeżeli bowiem przyjąć, że na jeden mandat powinno przypadać 62.266 głosów (bo tyle wynosi iloraz 943.000 : 15), to okaże się, że partia *A* uzyskała niemal 50.000 głosów mniej, niż powinna, a partia *E* straciła blisko 40.000 głosów.

Tabela 2. Okręg X: 943.000 głosów oddanych, 15 mandatów do podziału (d'Hondt)

Listy	***A***	***B***	***C***	***D***	***E***	***F***
Głosy	255 000 (1)	203 000 (2)	165 000 (3)	134 000 (4)	101 000 (7)	85 000 (9)
:2 =	127 500 (5)	101 500 (6)	82 500 (10)	67 000 (12)	50 500	42 500
:3 =	85 000 (8)	67 666 (11)	55 000 (14)	44 666	33 666	28 333
:4 =	63 750 (13)	50 750	41 250	33 500	25 250	21 250
:5 =	51 000 (15)	40 600	33 000	26 800	20 200	17 000
Mandaty	5	3	3	2	1	1

System St. Laguë stosowany był (w nieco zmodyfikowanej postaci) przy wyborach do Sejmu w 1991 r. i powrócono do niego w ordynacji z 2001 r., ale odstąpiono już w rok później. On też polega na budowie ciągu ilorazów, z tym jednak, że jako kolejne dzielniki stosuje się liczby nieparzyste (1, 3, 5, 7 itd.). Polska modyfikacja polegała na tym, że jako pierwszy dzielnik przyjęto 1,4, a nie 1,0.

Tabela 3. Okręg X: 943.000 głosów oddanych, 15 mandatów do podziału (St. Laguë)

Listy	***A***	***B***	***C***	***D***	***E***	***F***
Głosy	255 000	203 000	165 000	134 000	101 000	85 000
:1,4 =	182 142 (1)	145 000 (2)	117 857 (3)	95 714 (4)	72 142 (6)	60 714 (8)
:3 =	85 000 (5)	67 666 (7)	55 000 (9)	44 666 (11)	33 666 (14)	28 333
:5 =	51 000 (10)	40 600 (12)	33 000 (15)	26 800	20 200	17 000
:7 =	36 428 (13)	29 000	23 571	19 142	14 428	12 142
Mandaty	4	3	3	2	2	1

Widzimy więc, że w zależności od zastosowanego systemu rezultaty wyborcze poszczególnych partii są różne, mimo że nie zmieniła się liczba uzyskanych głosów. System

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

d'Hondta okazał się korzystniejszy dla partii *A*, straciła zaś partia *E*; system St. Laguë był bliższy matematycznej średniej (62 866 głosów na jeden mandat) i zapewnił dodatkowy mandat partii *E*, a partia *A* otrzymała o jeden mandat mniej. W skali kraju mogłoby to doprowadzić do różnicy rzędu 30 mandatów, a to może przesądzić o układzie sił w izbie. Wybór systemu rozdzielania mandatów ma zatem istotne znaczenie polityczne i dlatego, wraz ze zbliżającym się terminem wyborów, większość parlamentarna zaczyna czasem ulegać pokusie „poprawienia" dotychczasowych rozwiązań. Przykładu dostarczyła nowela z 2006 r. do ówczesnej ordynacji wyborczej do samorządu terytorialnego, uchwalona z zaledwie sześciodniowym okresem dostosowawczym (zob. NB 159).

157 **System proporcjonalny jest czasem uzupełniany instytucją tzw. listy państwowej**, która u nas nosiła nazwę listy ogólnopolskiej, a polega na tym, że nie wszystkie mandaty obsadza się na poziomie okręgów wyborczych, pewną zaś liczbę mandatów obsadza się w skali kraju, stosownie do rezultatów głosowania obliczonych dla całego kraju.

Instytucja listy państwowej znajdowała w Polsce zastosowanie w wyborach do Sejmu w latach 1991–1993, potem jednak została zarzucona.

158 Drugą, często spotykaną instytucją w proporcjonalnym systemie wyborczym są **progi wyborcze** lub inaczej klauzule zaporowe. Wprowadza ona wymóg uzyskania pewnego minimalnego odsetka głosów w skali całego kraju. Jeżeli taki próg (np. 5%) nie zostanie osiągnięty, to głosy oddane na daną partię czy ugrupowanie przepadają i nie są uwzględniane przy matematycznych kalkulacjach służących rozdzieleniu mandatów. Wracając do naszego przykładu z piętnastomandatowym okręgiem wyborczym, możemy wyobrazić sobie, że głosowało w nim 1.000.000 wyborców, ale 57.000 głosów oddano na partie czy ugrupowania, które nie uzyskały w skali kraju 5% głosów. Wobec tego jako podstawę obliczeń przyjmuje się 943.000 głosów, traktując je jako 100%.

Progi wyborcze służą wyeliminowaniu z parlamentu partii najmniejszych, a preferują partie duże – są więc ułatwieniem przy budowaniu stabilnej koalicji politycznej w parlamencie i przeciwdziałają nadmiernemu rozdrobnieniu izby. Względy efektywności funkcjonowania parlamentu przedkłada się tu ponad dążenie do jego pełnej reprezentatywności.

Jest to rozwiązanie stosowane w wielu krajach (najbardziej znana jest pięcioprocentowa klauzula zaporowa w RFN), od 1993 r. także w Polsce w wyborach do Sejmu (od 1998 r. również w wyborach do rad powiatów i sejmików województw, a od 2006 r. – także do rad większych gmin). Warto przypomnieć, że w wyborach sejmowych z 1991 r. nie stosowano żadnych progów wyborczych. Efektem było wejście do Sejmu blisko 30 ugrupowań. Sejm uległ bardzo silnemu rozdrobnieniu, nie był w stanie zbudować stabilnej większości popierającej rząd, co doprowadziło do jego rozwiązania po niecałych dwóch latach.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W wyborach 1993 r. do Sejmu weszło tylko sześć ugrupowań, nie było więc problemów ze zbudowaniem koalicji i jej przetrwaniem przez okres całej kadencji. Zastosowanie progów wyborczych sprawiło jednak, że zmarnowało się ponad 30% głosów, bo oddano je na partie (ugrupowania), które nie przekroczyły progu wyborczego. W wyborach 1997 r. zmarnowało się tylko około 10% głosów, a do Sejmu weszło jedynie pięć ugrupowań. Podobnie było w kolejnych wyborach: w 2001 r. „zmarnowało się" niecałe 10% głosów, do Sejmu weszło sześć ugrupowań; w 2005 r. „zmarnowało się" – 11,22% głosów, do Sejmu weszło sześć ugrupowań; w 2007 r. – 4,02% głosów, mimo że do Sejmu weszły tylko cztery ugrupowania; w 2011 r. – 4,1% głosów, do Sejmu weszło pięć ugrupowań. Natomiast w 2015 r. „zmarnowaniu" uległo aż 16,69% głosów, co było m.in. wynikiem porażki wyborczej partii lewicowych. Wywarło to istotny wpływ na wynik wyborów, pozwalając PiS na uzyskanie bezwzględnej większości mandatów.

W obecnym stanie prawnym progi wyborcze dotyczą wyborów do Sejmu i oznaczają **konieczność** uzyskania w skali kraju (art. 196 i 197 k.w.):

1) 5% ogólnej liczby ważnie oddanych głosów dla uzyskania mandatów z list zgłoszonych przez pojedyncze partie, ugrupowania czy grupy wyborców;
2) 8% – dla uzyskania mandatów z list zgłoszonych przez koalicyjne komitety wyborcze (np. w 2015 r. koalicyjny komitet Zjednoczonej Lewicy uzyskał 7,55% głosów i pozostał poza Sejmem).

Próg pięcioprocentowy (liczony w skali kraju) znajduje też zastosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Gdy chodzi o wybory lokalne, to wszędzie tam, gdzie stosowany jest proporcjonalny system rozdziału mandatów (zob. NB 155), przyjmuje się – jako punkt wyjścia – próg pięcioprocentowy (zob. też NB 299).

W wyborach sejmowych istnieje szczególny wyjątek od zasady progów wyborczych. Komitety wyborcze zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych mogą korzystać ze zwolnienia od jednego z tych wymagań. Jeżeli więc dana mniejszość jest skoncentrowana na terenie jednego lub kilku województw (np. mniejszość niemiecka), to zwolnienie z wymogu uzyskania 5% głosów w skali kraju jest dla niej korzystne, bo jeżeli uzyska wystarczająco dużo głosów w jednym lub kilku okręgach, może tam zdobyć mandaty, nawet jeśli nie zdobędzie 5% głosów w skali całego kraju.

6.3. Organizacja wyborów

Organizację i sposób przeprowadzania czynności wyborczych reguluje w sposób **159**
szczegółowy Kodeks wyborczy. Unormowania te mają ogromne znaczenie polityczne, bo – pozornie techniczne – manipulacje poszczególnymi przepisami wyborczymi łatwo mogą przekładać się na wyniki głosowania i dawać nieuprawnioną preferencję niektórym ugrupowaniom. Takie techniki manipulacyjne znane były od zawsze

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

w prawie wyborczym i przejawiają się, w szczególności, geograficznymi manewrami w kształtowaniu wielkości i granic okręgów wyborczych, sposobami powiązania liczby oddanych głosów z liczbą uzyskiwanych mandatów, obniżaniem lub zawyżaniem progów wyborczych. W bardziej brutalnym wydaniu znajdują wyraz w ograniczaniu swobody działania ugrupowań opozycyjnych, nierównościach dostępu do publicznych środków masowego przekazu, eliminowaniu społecznej kontroli nad procesem głosowania i ustalania jego wyników. Stąd niemal wszystkie unormowania prawa wyborczego mają istotny potencjał polityczny. Stwarza to często pokusy dla obozu aktualnie rządzącego, aby „poprawić" swoje szanse w nadchodzących wyborach. Przeciwdziałanie im wymaga, z jednej strony, uformowania się odpowiednio wysokiego stopnia kultury politycznej, a z drugiej strony, zapewnienia niezawisłości i neutralności organów (przede wszystkich – sądów) przeprowadzających wybory i kontrolujących ich rzetelność.

Szczególnym rozwiązaniem gwarancyjnym jest ustanawianie tzw. **ciszy legislacyjnej**, tzn. zakazu dokonywania „istotnych" zmian w unormowaniach wyborczych w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory. W Europie uznany został zarówno w orzecznictwie Trybunału strasburskiego, jak i opiniach Komisji Weneckiej. W Polsce orzecznictwo TK (wyroki z 3.11.2006 r., K 31/06, i z 20.07.2011 r., K 9/11) ustaliło zakaz dokonywania istotnych zmian prawa wyborczego później niż na pół roku przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym (zob. NB 156). Może to redukować zarówno pokusy, jak i ryzyko im ulegania, ale realność takiego zakazu wymaga jednoczesnego istnienia niezależnych sądów oraz braku społecznego przyzwolenia na nierzetelne praktyki rządzących.



Punktem wyjścia dla wszystkich dalszych czynności wyborczych jest zarządzenie wyborów. Konstytucja precyzyjnie określa terminy tego zarządzenia.

Wybory do Sejmu i Senatu zawsze odbywają się łącznie. Zarządza je Prezydent nie później niż na 90 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji izb (przypomnijmy, że kadencja rozpoczyna się w dniu zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie; art. 98 ust. 1), wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji izb (art. 98 ust. 2). Przypomnijmy, że próba wprowadzenia – w Kodeksie wyborczym z 2011 r. – możliwości przeprowadzenia głosowania w ciągu dwóch dni została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją. W razie skrócenia kadencji (tzn. samorozwiązania Sejmu bądź rozwiązania go przez Prezydenta) wybory muszą zostać zarządzone na dzień przypadający nie później niż 45 dni od dnia zarządzenia o skróceniu kadencji (art. 98 ust. 5).

Wybory prezydenckie zarządza Marszałek Sejmu. Muszą się odbyć między 100. a 75. dniem przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta, a w razie opróżnienia

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

urzędu Prezydenta muszą być zarządzone w ciągu 14 dni i muszą się odbyć nie później niż w dniu wolnym od pracy przypadającym w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów (art. 128 ust. 2).

160 Okręgi wyborcze i obwody głosowania. Okręg wyborczy to jednostka terytorialna, w ramach której dokonywane jest obsadzenie określonej liczby mandatów, a więc wybór określonej liczby posłów czy senatorów. Obwód głosowania to jednostka terytorialna, w ramach której oddaje głosy określona grupa wyborców. W skład każdego okręgu wchodzi więc pewna liczba obwodów – w obwodach tych jest jednakowa lista kandydatów, ale każdy obwód obejmuje inną grupę wyborców uprawnionych do głosowania.

Dla przeprowadzenia wyborów konieczne jest dokonanie podziału terytorium państwa na okręgi wyborcze i obwody głosowania. Podział na obwody głosowania jest dokonywany zgodnie z omówionymi już zasadami. **Obwody** były dotąd tworzone jednolicie dla wszystkich wyborów przez rady gmin, ale od 1.01.2019 r. kompetencję tę przejęli komisarze wyborczy.

Odmienna jest natomiast koncepcja okręgów wyborczych. Jeśli chodzi o wybory do Sejmu, to – ponieważ art. 96 Konstytucji przewiduje zasadę proporcjonalności – okręgi wyborcze muszą mieć wielomandatowy charakter (zob. NB 155). Kodeks wyborczy z 2011 r. postanawia, że okręgiem wyborczym może być województwo lub jego część (co oznacza, że granice okręgów w żadnym razie nie mogą przecinać granic województw). W praktyce uznano, że nie należy tworzyć 16 wielkich okręgów wyborczych (co dawałoby większe szanse wyborcze małym ugrupowaniom, bo teoretycznie rzecz biorąc, już uzyskanie 5% głosów dawałoby szansę na dwa lub trzy mandaty w okręgu). Zamiast tego utworzono 41 okręgów wyborczych, liczących od 7 do 19 mandatów, co nadało im bardziej wyrównany charakter. Ustalenie liczby mandatów przypadającej na każdy z okręgów dokonuje się na podstawie tzw. jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczanej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów (tzn. przez 460). Szczegóły normuje art. 202 k.w.

Nie można przy tym negować faktu, że skoro utworzenie okręgu zawsze oznacza wydzielenie pewnej części województwa, mogą pojawiać się pokusy oddziaływania na wynik wyborów przez manewrowanie geografią granic tych okręgów (co w tradycyjnej terminologii wyborczej nosi nazwę *gerrymandering*, a wywodzi się od niezbyt chwalebnych praktyk gubernatora jednego ze stanów USA w XIX w.). Przeciwdziałać ma temu, po pierwsze, zasada, zgodnie z którą granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać (przecinać) granic powiatów i miast na prawach powiatu (art. 201 § 3 k.w.); po drugie, zasada, zgodnie z którą nazwy i granice okręgów wyborczych, a także liczba mandatów przypadających na każdy okręg są określane w załączniku do Kodeksu wyborczego, stanowiącym integralną część tego kodeksu, a więc uchwalanym w procedurze stanowienia ustaw.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Odrębnym problemem jest aktualizacja podziału na okręgi w taki sposób, aby zachowana została korelacja między liczbą ludności a liczbą mandatów przypadającą na poszczególne okręgi. Są to zawsze decyzje o istotnym znaczeniu politycznym i stąd właściwe unormowanie procedury ich podejmowania jest bardzo ważne.

§ Państwowa Komisja Wyborcza bada na bieżąco zmiany sytuacji demograficznej i przedstawia Sejmowi wnioski w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, o ile znajduje to uzasadnienie bądź w zmianach podziału państwa na województwa i powiaty, bądź w zmianach ludnościowych. Odpowiednie zmiany są dokonywane w drodze ustawy i należy ich dokonywać nie później niż na trzy miesiące przed terminem zarządzenia wyborów. Dodatkowo art. 203 § 5 zakazuje dokonywania zmian w podziale na okręgi wyborcze w razie skrócenia kadencji Sejmu.

Jeżeli chodzi o wybory do Senatu, to Kodeks wyborczy z 2011 r. wprowadził (art. 260) zasadę okręgów jednomandatowych. Odpowiednio, inny załącznik do Kodeksu wyborczego określa granice 100 jednomandatowych okręgów wyborczych.

! **W wyborach prezydenckich** natomiast – skoro jest tylko jeden mandat do obsadzenia – istnieje **jeden okręg wyborczy obejmujący całe terytorium kraju**. Toteż mylące jest posługiwanie się pojęciem „okręgowe komisje wyborcze" przez Kodeks wyborczy, bo sugeruje to istnienie wielu, a nie jednego tylko okręgu wyborczego.

W wyborach samorządowych ustalanie okręgów wyborczych należy (od 1.01.2019 r.) do komisarza wyborczego.

161 ! **Komisje wyborcze**. Są to szczególne organy państwowe, tworzone w celu zorganizowania i przeprowadzenia wyborów. Istnieją **trzy szczeble komisji wyborczych**.

W skali centralnej istnieje Państwowa Komisja Wyborcza, właściwa dla wszystkich procedur wyborczych i referendalnych. Jest to organ stały, działający także w okresie między kolejnymi wyborami i referendami.

Komisja składa się z dziewięciu członków powoływanych przez Prezydenta RP na dziewięcioletnią kadencję.

W obecnym stanie prawnym Państwowa Komisja Wyborcza składa się z trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, trzech sędziów Sądu Najwyższego i trzech sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wskazują ich prezesi odpowiednich sądów.

Nowela Kodeksu wyborczego z 2018 r. przewiduje, że – po wyborach parlamentarnych z 2019 r. – Komisja składać się będzie z jednego sędziego Trybunału Kon-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

stytucyjnego i jednego sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (wskazanych przez prezesów tych Sądów) – jeden z nich musi zostać przewodniczącym Komisji – oraz z siedmiu osób (mających kwalifikacje sędziowskie) wskazanych przez Sejm. Jest to bardzo wątpliwe rozwiązanie, bo odstąpiono od zasady czysto sędziowskiego składu Komisji i przyznano Sejmowi istotny wpływ na formowanie organu, który ma czuwać nad rzetelnością kolejnych wyborów parlamentarnych. Może to zachęcać do rozszerzenia procesu politycznej absorpcji na kolejny organ, który – w założeniach konstytucyjnych – ma pozostawać odseparowany od aktualnego układu politycznego. Trzeba przypomnieć, że nowela z 2018 r. znacząco wzmocniła kompetencje komisarzy wyborczych powoływanych przez Państwową Komisję Wyborczą.

Zadania Państwowej Komisji Wyborczej określa Kodeks wyborczy. Mówiąc ogólnie, należy wymienić zadania nadzorczo-organizacyjne wobec niższych komisji wyborczych oraz zadania (czynności wyborcze) dokonywane przez samą Państwową Komisję Wyborczą lub przez komisarzy wyborczych, będących jej pełnomocnikami.

Zakres tych zadań zależy od rodzaju wyborów, niewątpliwie najbardziej spektakularne jest ogłaszanie wyników wyborów; w wyborach prezydenckich Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje też rejestracji kandydatów. Zgodnie z art. 161 § 1 k.w. Państwowa Komisja Wyborcza wydaje **wytyczne** wiążące dla niższych komisji wyborczych oraz **wyjaśnienia** dla innych organów państwowych i samorządowych.

Kolejny szczebel tworzą komisje okręgowe. Nie mają one charakteru stałego i tworzone są odrębnie dla poszczególnych wyborów. Podobnie jak Państwowa Komisja Wyborcza, składają się z sędziów, ale na ich czele stoi komisarz wyborczy (zob. też art. 170 § 4 k.w.). Sędziowie pochodzą z sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych z danego terenu, zgłaszani są przez Ministra Sprawiedliwości, a ostatecznie powołuje ich Państwowa Komisja Wyborcza. W wyborach parlamentarnych podstawowym zadaniem okręgowych komisji wyborczych jest dokonywanie rejestracji kandydatów (Senat) lub okręgowych list kandydatów (Sejm) oraz ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu. W wyborach prezydenckich ich rolą jest ustalenie wyników głosowania i przekazanie danych do Państwowej Komisji Wyborczej. Wszystkie omawiane komisje sprawują też nadzór nad działalnością obwodowych komisji wyborczych.

Szczebel najniższy tworzą obwodowe komisje wyborcze, także powoływane odrębnie dla każdych wyborów czy referendum. Powoływane są one spośród wyborców (nie muszą więc mieć składu sędziowskiego) przez komisarzy wyborczych spośród osób wskazanych przez pełnomocników poszczególnych komitetów wyborczych. Podstawowe zadanie komisji obwodowej to przeprowadzenie głosowania w obwodzie, ustalenie jego wyników oraz przekazanie ich do wyższej komisji wyborczej.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

162 **Zgłaszanie kandydatów**. Jest to politycznie najważniejszy moment każdej procedury wyborczej. Konstytucja ogólnie stanowi, że: „Kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy" (art. 100 ust. 1), a kandydatów na Prezydenta może zgłaszać co najmniej 100.000 wyborców (art. 127 ust. 3 zd. 2). W praktyce trudno sobie wyobrazić szanse wyboru kandydata, który nie został wysunięty lub poparty przez istniejące partie czy ugrupowania polityczne; w wyborach do Sejmu – organizowanych na podstawie zasady proporcjonalności i przy zastosowaniu progów wyborczych – jest to wręcz niemożliwe. Stąd należy odróżnić proces wyłaniania kandydatów, który dokonuje się w ramach poszczególnych ugrupowań politycznych (przepisy ustalają tylko ogólne ramy jego procedury), od procedury formalnego zgłaszania i rejestrowania tak wyłonionych kandydatów, która wymaga decyzji odpowiednich komisji wyborczych i poddana jest szczegółowym unormowaniom prawnym.

W wyborach prezydenckich **procedura zgłaszania kandydatów** obejmuje trzy etapy. W pierwszym zostaje zawiązany komitet wyborczy popierający – na zasadzie wyłączności – określonego kandydata. Może to uczynić wyłącznie grupa 15 obywateli (art. 90 § 1 k.w.), pod warunkiem zgromadzenia tysiąca podpisów wyborców popierających daną kandydaturę (art. 299 § 1 k.w.); partie polityczne, jako takie, nie mogą tworzyć komitetów wyborczych (art. 84 § 3 k.w.). Na tej podstawie Państwowa Komisja Wyborcza rejestruje komitet wyborczy (a ewentualne spory co do rejestracji rozpatruje Sąd Najwyższy). W drugim etapie komitet wyborczy musi zgromadzić 100.000 podpisów osób popierających danego kandydata. Złożenie podpisu musi stanowić dobrowolną i rzetelną decyzję wyborcy. Kodeks wyborczy przewiduje – w stosunku do wszystkich typów wyborów – wysokie kary grzywny za stosowanie jakichkolwiek form nacisku przy zbieraniu podpisów (art. 497 § 1) bądź za udzielanie lub przyjmowanie korzyści finansowych lub osobistych za złożenie podpisu (art. 497 § 3). Po zgromadzeniu wymaganej liczby podpisów pełnomocnik komitetu wyborczego formalnie zgłasza kandydata na Prezydenta, a Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje rejestracji kandydata, o ile zgłoszenia dokonano zgodnie z przepisami prawa (art. 304 k.w. – ewentualne spory rozstrzyga SN). W trzecim etapie Państwowa Komisja Wyborcza sporządza i ogłasza listę kandydatów, a tym samym rozpoczyna się właściwa kampania wyborcza.

Widzimy więc, że **zasadniczą barierą przy zgłaszaniu kandydatów na Prezydenta jest wymóg zgromadzenia podpisów 100.000 wyborców**. Ma to eliminować kandydatów pozbawionych szans wyborczych, ale nie okazuje się skuteczne:
- w wyborach 1995 r. wzięło udział 15 kandydatów, a kilku nie uzyskało nawet 100.000 głosów;
- w wyborach 2000 r. zarejestrowano 21 komitetów wyborczych, a 13 z nich zdołało zgromadzić 100.000 podpisów na rzecz swoich kandydatów;
- w 2005 r. zarejestrowano 26 komitetów wyborczych, 16 komitetów zdołało zgromadzić 100.000 podpisów na rzecz swoich kandydatów (ale trzech kandydatów

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wycofało się, a jeden zmarł), spośród dwunastu pozostałych kandydatów tylko siedmiu uzyskało ponad 100.000 głosów;
- w 2010 r. zarejestrowano 17 komitetów wyborczych, 10 komitetów zdołało zgromadzić 100.000 podpisów, a ośmiu kandydatów uzyskało ponad 100.000 głosów;
- w 2015 r. zarejestrowano 26 komitetów wyborczych, 11 komitetów zgromadziło przynajmniej 100.000 podpisów, a 8 (z 11) kandydatów uzyskało ponad 100.000 głosów.

Problem nadmiaru kandydatów pozostaje więc nierozwiązany. Niemniej taki system zgłaszania kandydatów został spetryfikowany na poziomie konstytucyjnym (art. 127 ust. 3) i nic nie zapowiada jego zmiany.

Podobny jest schemat **zgłaszania kandydatów do Senatu**. Prawo zgłaszania przysługuje partiom politycznym, koalicjom tych partii i wyborcom – jedni i drudzy tworzą w tym celu komitety wyborcze (art. 84 § 2 k.w.). Do Senatu kandydować można tylko w jednym okręgu wyborczym, nie można równocześnie kandydować do Sejmu. Każde zgłoszenie kandydatury na senatora musi być poparte podpisami co najmniej 2000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym (art. 265 k.w.). Kandydatów rejestruje okręgowa komisja wyborcza, a w razie odmowy rejestracji ostateczne rozstrzygnięcie należy do Państwowej Komisji Wyborczej.

W wyborach do Sejmu procedura zgłaszania kandydatów jest bardziej skomplikowana, bo zawsze konieczne jest zgłoszenie listy kandydatów. **Prawo zgłaszania list przysługuje komitetom wyborczym**, które mogą być tworzone przez partie polityczne (wówczas funkcję komitetu wyborczego pełni odpowiedni organ partii), koalicje tych partii (wtedy jednak próg wyborczy ulega podniesieniu do 8%) **oraz przez wyborców** (art. 84 § 2 k.w.). Wyborcy (w liczbie przynajmniej 15) muszą najpierw utworzyć komitet wyborczy, a następnie zebrać 1000 podpisów wyborców, popierających utworzenie komitetu (art. 204 § 6 k.w.).

Należy przypomnieć, że do wyborów sejmowych stosuje się system progów wyborczych – każda partia, koalicja czy komitet wyborczy musi więc uzyskać odpowiedni odsetek głosów w skali kraju. Wyklucza to możliwość tworzenia list tylko w ramach jednego regionu (pomijam tu sytuację mniejszości narodowych), wszystkie komitety wyborcze muszą więc być obecne na całym terytorium państwa. Inaczej niż w wyborach do Senatu, w których wyniki ustalane są odrębnie w ramach poszczególnych okręgów, co daje szansę kandydatom lokalnym, mandaty w Sejmie mogą zdobyć tylko ugrupowania zdolne do prowadzenia kampanii wyborczej w skali kraju.

Kodeks wyborczy wprowadził – w odniesieniu do wyborów do Sejmu – zasadę parytetu: na każdej liście kandydatów musi znajdować się minimum po 35% kandydatów każdej z płci (art. 211 § 3 k.w.), a uchybienie temu wymaganiu powoduje

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

odmowę zarejestrowania listy. Podobne rozwiązania wprowadzono odnośnie do wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz wyborów samorządowych.

W wyborach do Sejmu zgłoszenie listy okręgowej musi być poparte podpisami co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Od tego wymogu zwolnione są komitety wyborcze, które już zarejestrowały listy w co najmniej połowie okręgów wyborczych. Liczba kandydatów na liście nie może przekraczać dwukrotności ogólnej liczby mandatów w danym okręgu i musi znaleźć się na niej minimum po 35% kandydatów każdej z płci. Kolejność umieszczenia na liście ustalana jest przez komitet zgłaszający. Nie ma to wprawdzie znaczenia decydującego, bo to wyborca przyznaje pierwszeństwo kandydatowi z listy, zaznaczając jego nazwisko (art. 227 k.w.), ale praktyka uczy, że kandydaci z pierwszych miejsc listy zyskują lepsze szanse wyborcze. Listy okręgowe zgłaszane są do okręgowej komisji wyborczej; w razie odmowy zarejestrowania rozstrzygnięcie podejmuje Państwowa Komisja Wyborcza, od czego przysługuje jeszcze skarga do Sądu Najwyższego (art. 218 § 2 k.w.).

163 **Kampania wyborcza**. Jest to nieodłączna część każdego pluralistycznego systemu politycznego i każde ugrupowanie prowadzi ją w sposób ciągły, starając się za pomocą różnych metod pozyskać dla siebie sympatię opinii publicznej, a zarazem pozbawić tej sympatii ugrupowania i polityków konkurencyjnych. Prawo ingeruje w te przedsięwzięcia w bardzo ograniczonym zakresie. Przedmiotem regulacji prawa wyborczego jest tylko finalny etap owej walki o pozyskanie wyborców, kiedy konieczne staje się ujęcie jej w ściślejsze ramy normatywne.

Zasady prowadzenia owego finalnego etapu kampanii wyborczej określa obecnie Kodeks wyborczy w sposób jednolity dla wszystkich typów wyborów (art. 104–122), a pewne szczegółowe odmienności wskazane są w dalszych jego postanowieniach.

Gdy chodzi o wybory parlamentarne, to **kampania wyborcza** w rozumieniu kodeksu rozpoczyna się z dniem ogłoszenia zarządzenia Prezydenta o wyborach, a kończy się 24 godziny przed dniem głosowania (art. 104). A oto najważniejsze postanowienia kodeksu:

1. **Zapewnienie swobody poszczególnym ugrupowaniom** (komitetom wyborczym) w prowadzeniu kampanii, a więc w zbieraniu podpisów popierających zgłaszane listy kandydatów, w rozpowszechnianiu programów wyborczych, agitowaniu na rzecz list i kandydatów. Dotyczyć to musi zwłaszcza ugrupowań opozycyjnych. Swoboda ta wynika zresztą z ogólnych konstytucyjnych gwarancji wolności wyrażania poglądów i wolności działania partii politycznych, a przepisy kodeksu mogą ją tylko potwierdzać.

2. **Nałożenie dodatkowych obowiązków na podmioty prowadzące kampanię wyborczą.** Wszelkie materiały wyborcze, takie jak: plakaty, napisy (hasła)

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

lub ulotki wyborcze, muszą być wyraźnie oznakowane, aby było wiadomo, do kogo należą; zabronione jest umieszczanie ich na niektórych budynkach publicznych; muszą być usunięte przez poszczególne komitety wyborcze w terminie 30 dni po dniu wyborów (art. 109–110). Zabrania się prowadzenia kampanii wyborczej na terenie zakładów pracy i instytucji publicznych, jeśli zakłóca to normalne ich funkcjonowanie, a także na terenie jednostek wojskowych i podobnych (art. 108). Od zakończenia kampanii wyborczej (co, przypomnijmy, następuje 24 godziny przed dniem głosowania) zabrania się podawania do wiadomości publicznej przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej (art. 115).

3. **Ustanowienie szczególnej procedury reagowania** na nieprawdziwe dane i informacje zawarte w plakatach, hasłach, ulotkach, wypowiedziach i wszelkich innych formach propagandy i agitacji wyborczej. Zainteresowany może wówczas zwrócić się do sądu okręgowego z żądaniem orzeczenia m.in. konfiskaty takich materiałów, zakazu ich rozpowszechniania, nakazu sprostowania informacji i przeproszenia pomówionego, zasądzenia odszkodowania. Sąd ma obowiązek rozpatrzyć wniosek w ciągu 24 godzin; taki sam termin jest wyznaczony dla rozpatrzenia odwołania przez sąd apelacyjny (art. 111 – zob. wyrok TK z 11.05.2016 r., SK 16/14, akceptujący konstytucyjność tych terminów przy referendum lokalnym, ale mający znaczenie szerszego precedensu). W praktyce przynosi to umiarkowane rezultaty, nie można jednak zapominać, że omawiana procedura nie wyklucza zastosowania ogólnych środków, jakie wynikają z przepisów Kodeksu karnego czy Kodeksu cywilnego, ale może to nastąpić dopiero po wyborach.

4. **Ustanowienie szczególnych zasad dostępu komitetów wyborczych do publicznego radia i telewizji.** Każdemu komitetowi wyborczemu zapewnia się bezpłatny i równy dostęp do czasu antenowego: każdemu komitetowi przysługuje taka sama ilość czasu emisji. Dodatkowo Telewizja Polska ma obowiązek przeprowadzania debat między przedstawicielami tych komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoje listy we wszystkich okręgach wyborczych (art. 120). Nie wyklucza to innych sposobów informowania o przebiegu kampanii, poglądach i programach kandydatów; wówczas inicjatywa należy do redakcji radiowych i telewizyjnych. Należy przypomnieć, że konieczne jest przy tym zachowanie rzetelności i neutralności politycznej, zwłaszcza przez publiczne radio i telewizję. Proces politycznej absorpcji tych instytucji może jednak rodzić tu poważne zagrożenia (zob. NB 315). Prawo nie reguluje natomiast w sposób szczególny zasad prowadzenia kampanii wyborczej w gazetach i czasopismach; zakłada się, że każdy poważny komitet wyborczy będzie w stanie zyskać sobie odpowiedni dostęp do prasy.

5. **Ustanowienie szczególnych regulacji dotyczących finansowania kampanii wyborczej** (finansowanie wyborów, tzn. pokrycie kosztów związanych z ich organizacją i przeprowadzeniem, następuje z budżetu państwa; art. 123–124). Wydatki na kampanię są pokrywane ze źródeł własnych poszczególnych komitetów

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wyborczych. Środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić jedynie z funduszu wyborczego tej partii (tworzenie tego funduszu i zasady gospodarowania jego środkami określają art. 35–38 u.p.p.); środki finansowe funduszu mogą pochodzić tylko z wpłat własnych partii politycznej, z zaciągania kredytów, a także z darowizn, spadków i zapisów; istnieje też ograniczenie maksymalnej wysokości darowizn czynionych przez osoby fizyczne. Koalicyjny komitet wyborczy może pozyskiwać środki wyłącznie z funduszy wyborczych partii, które wchodzą w skład koalicji wyborczej (art. 132 § 2 k.w.). Komitety wyborcze działają przez swych pełnomocników, którzy ponoszą odpowiedzialność za gospodarkę finansową komitetu (art. 127 k.w.).

Kodeks wyborczy utrzymał (wprowadzone w 2001 r.) ograniczenia wysokości wydatków ponoszonych na kampanię wyborczą (art. 135). W wyborach do Sejmu wysokość limitu wydatków jest wyznaczana kwotą 87 groszy, przypadającą na każdego wyborcę w kraju ujętego w rejestrze wyborów i rozdzielaną stosownie do liczby okręgów wyborczych, w których dany komitet zarejestrował listy kandydatów (art. 199). W wyborach prezydenckich kwota ta wynosi 64 grosze (art. 327 § 1). Jeżeli pozyskane środki finansowe okażą się wyższe od ustalonego limitu, to nadwyżka jest przekazywana na fundusz wyborczy partii (która może ją wykorzystać w następnej kampanii wyborczej), natomiast nadwyżka komitetu wyborczego wyborców musi być przekazana na cele charytatywne (art. 138).

Każdy komitet wyborczy ma obowiązek złożenia Państwowej Komisji Wyborczej **sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach** komitetu. Sprawozdania są publikowane w „Monitorze Polskim", a następnie podlegają przyjęciu przez Państwową Komisję Wyborczą. Jeżeli Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza naruszenie przez komitet przepisów ustawy dotyczących finansowania kampanii wyborczej, postanawia o odrzuceniu sprawozdania, na które to postanowienie przysługuje skarga do Sądu Najwyższego (art. 145 k.w.). Niezłożenie sprawozdania w terminie pozbawia partię polityczną (komitet wyborczy) prawa do dotacji i – ewentualnie – subwencji (art. 147 k.w.). Ostateczne odrzucenie zaś sprawozdania przez Państwową Komisję Wyborczą powoduje istotne ograniczenie wysokości dotacji i – ewentualnie – subwencji (art. 148 k.w.). Problemy wyłaniające się na tle stosowania tych przepisów znalazły już wyraz w orzecznictwie SN (postanowienie z 21.03.2012 r., III SW 2/12, OSNP 2013/5–6, poz. 71) i Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 18.07.2012 r., K 14/12).

164 **Głosowanie.** Może ono się odbywać tylko w lokalu obwodowej komisji wyborczej i trwa od godz. 7.00 do godz. 21.00. W tym czasie w lokalu wyborczym powinno być stale obecnych przynajmniej dwie trzecie członków obwodowej komisji wyborczej; każdy komitet wyborczy może też wyznaczyć swojego męża zaufania, który ma prawo być obecny podczas głosowania i liczenia głosów, a także rejestrować (nagrywać) przebieg tych czynności (art. 42 k.w.).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Wyborcom umieszczonym w spisie wyborców wydaje się kartę (karty) do głosowania (art. 40 § 3 k.w.). Następnie – z zachowaniem wymogów tajności – wyborca oddaje głos. W wyborach prezydenckich i wyborach do Senatu polega to na postawieniu znaku „x" obok nazwiska kandydata, na którego głosuje. W wyborach do Sejmu (a także w wyborach do Parlamentu Europejskiego) wyborca najpierw decyduje, na którą listę okręgową odda swój głos, a następnie stawia znak „x" przy nazwisku kandydata z tej listy, którego wybór preferuje w pierwszej kolejności. Jest to więc system głosowania spersonalizowanego, bo głosuje się zarówno na listę, jak i na konkretnego kandydata z tej listy.

Głos uznaje się za całkowicie nieważny, jeżeli wyborca nie postawił znaku „x" na karcie wyborczej, a za częściowo nieważny, jeżeli – w ramach jednej listy – postawił ich za dużo (zob. jednak art. 227 § 4 i 5 k.w.). Także za nieważne uznaje się głosy oddane na kartach innych niż urzędowo ustalone lub nieopatrzone pieczęcią obwodowej komisji wyborczej. Natomiast dopisanie na karcie do głosowania innych nazwisk lub też własnych komentarzy czy uwag nie ma wpływu na ważność głosu, o ile tylko można odczytać, na którego z urzędowo zgłoszonych kandydatów został on oddany (art. 41 k.w.).

Ustalenie wyników. W pierwszym etapie ustala się wyniki głosowania w poszczególnych obwodach głosowania. Etap ten może być rejestrowany (nagrywany), ale zakazane jest rozpowszechnianie tego materiału. Ustala się najpierw liczbę osób uprawnionych do głosowania, liczbę osób, którym wydano karty do głosowania, i liczbę kart do głosowania, które znalazły się w urnie (frekwencja wyborcza). Potem ustala się liczbę głosów nieważnych. Następnie – w wyborach prezydenckich i senackich – ustala się liczbę głosów, która została oddana na poszczególnych kandydatów. Natomiast w wyborach sejmowych ustala się liczbę głosów oddanych na każdą z okręgowych list wyborczych oraz liczbę głosów oddanych na każdego kandydata z danej listy. **Wyniki głosowania przekazuje się do wyższej komisji wyborczej.** **165**

W wyborach do Sejmu jest nią okręgowa komisja wyborcza, która sumuje dane o wynikach głosowania w poszczególnych obwodach i przekazuje je do Państwowej Komisji Wyborczej. Państwowa Komisja Wyborcza sumuje wyniki głosowania w skali kraju i ustala, które komitety wyborcze przekroczyły progi wyborcze upoważniające je do udziału w podziale mandatów (5%, dla koalicji – 8%). Na tej podstawie okręgowe komisje wyborcze dokonują – w oparciu o system d'Hondta (zob. NB 156) – proporcjonalnego rozdziału mandatów między listy okręgowe oraz przydzielają te mandaty kandydatom z poszczególnych list, stosownie do kolejności otrzymanych głosów w ramach danej listy.

Po zakończeniu wszystkich prac Państwowa Komisja Wyborcza podaje do publicznej wiadomości wyniki wyborów do Sejmu, wydaje posłom zaświadczenie o wyborze oraz przedkłada Marszałkowi Sejmu i Sądowi Najwyższemu sprawozdanie z wyborów.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Jeśli chodzi o wybory do Senatu, to proces ustalania ich wyników kończy się w okręgowych komisjach wyborczych. Ponieważ wybory senackie przebiegają w oparciu o zasadę większości względnej, głosowanie zawsze musi przynieść wynik ostateczny. Na tej podstawie Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje wspomnianych wcześniej czynności końcowych.

W przypadku wyborów prezydenckich okręgowe komisje wyborcze dokonują tylko zbiorczego zliczenia głosów ze swego terenu, a wynik głosowania zostaje ustalony dopiero przez Państwową Komisję Wyborczą. Ponieważ stosuje się tu zasadę większości bezwzględnej, wynik ten będzie ostateczny tylko wtedy, jeżeli któryś z kandydatów uzyska więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. W braku tej większości po 14 dniach przeprowadzana jest druga tura głosowania. Pozostają w niej jedynie dwaj kandydaci, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli któryś z tych kandydatów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawa wyborcze lub umrze, to umieszcza się kandydata kolejnego. W drugiej turze jeden z kandydatów musi otrzymać powyżej połowy ważnie oddanych głosów i wówczas zostaje uznany przez Państwową Komisję Wyborczą za wybranego. Zanim jednak obejmie on urząd, konieczne jest stwierdzenie przez Sąd Najwyższy ważności wyborów – przypomnijmy, że po drugiej turze głosowania pozostają jeszcze przynajmniej dwa miesiące do zakończenia kadencji poprzedniego Prezydenta (art. 128 ust. 2).

166 **Weryfikacja ważności wyborów**. Obecne **przepisy nie określają żadnych formalnych przesłanek ważności wyborów**, nie wymagają więc, by w głosowaniu wziął udział określony odsetek uprawnionych (tzw. wymóg frekwencji wyborczej) ani też (poza wyborami prezydenckimi i wyborami wójta), by kandydaci uzyskali określoną większość głosów. Konieczną, ale i wystarczającą przesłanką ważności wyborów jest ich zgodny z prawem przebieg. Badanie ważności wyborów należy obecnie niepodzielnie do władzy sądowniczej (art. 101 i art. 129). **Procedura tego badania jest rozłożona na dwa stadia**: najpierw orzeka się o protestach wyborczych (o ile zostaną wniesione), potem (zawsze) o ważności wyborów.

Protest wyborczy jest to skierowany do sądu wniosek wyborcy, wskazujący określone uchybienie w przeprowadzeniu wyborów i domagający się unieważnienia wyborów w całości lub w części. Prawo wniesienia protestu ma każdy wyborca, a także przewodniczący właściwej komisji wyborczej oraz pełnomocnik każdego komitetu wyborczego. Podstawą protestu może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko głosowaniu lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (art. 82 § 1 k.w.). Inne naruszenia kodeksu, np. na etapie rejestrowania list wyborczych, nie mogą więc być przedmiotem protestu. Unieważnienie wyborów następuje jedynie w sytuacji takiego naruszenia prawa, które mogło wywrzeć wpływ na wynik wyborów. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z 9.12.1995 r., III SW 1102/95, OSNAPiUS 1996/1,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

poz. 1, podstawą unieważnienia wyborów może być tylko „wiarygodny, udokumentowany i sprawdzalny wpływ naruszeń prawa na wynik wyborów".

Gdy chodzi o wybory parlamentarne, protest wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego najpóźniej siódmego dnia od ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą (art. 241 § 1 k.w.). Jest on rozpatrywany przez skład trzech sędziów w ramach Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, który wydaje opinię w przedmiocie protestu.

Teraz dopiero można się zająć badaniem **ważności wyborów**. Rolę zasadniczą pełni tu Sąd Najwyższy, oczywiste jest więc, że rzetelność wyborów staje pod znakiem zapytania, gdy Sąd ten – w swym składzie czy sposobie działania – przestaje dawać gwarancje bezstronnego orzekania.

Sąd Najwyższy, w składzie (nowo utworzonej w 2018 r.) Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, rozpatruje sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów oraz opinie swoich składów orzekających o poszczególnych protestach i na tej podstawie rozstrzyga o ważności wyborów (art. 244 k.w.). Sąd Najwyższy ma 90 dni na podjęcie rozstrzygnięcia (zapada więc ono już po rozpoczęciu się kadencji nowych izb), a efektem orzeczenia także może być stwierdzenie nieważności wyboru określonego posła (senatora) czy posłów (senatorów). W takim wypadku mandat posła (senatora) wygasa i przeprowadza się tzw. wybory ponowne.

W wyborach prezydenckich stosuje się analogiczną procedurę – z tym że Sąd Najwyższy ma tylko 30 dni na rozstrzygnięcie kwestii ważności wyborów (art. 324 k.w.), ale chodzi o to, by orzeczenie stwierdzające ważność wyborów zostało wydane, zanim nowy Prezydent obejmie swój urząd.

W wyborach lokalnych protesty wyborcze wnosi się do terytorialnie właściwych sądów okręgowych. Rozstrzygnięcie powinno zapaść w ciągu 30 dni, przysługuje od niego zażalenie do sądu apelacyjnego. Postępowanie to dotyczy wyłącznie sytuacji objętych protestami wyborczymi, sądy nie dokonują natomiast ogólnego stwierdzenia ważności wyborów organów lokalnych (art. 392–394 k.w.).

Uzupełnianie składu Sejmu i Senatu. Problem uzupełnienia składu pojawia się wtedy, **jeżeli w trakcie kadencji wygaśnie mandat posła lub senatora**. Następuje to w razie (art. 247 i art. 279 k.w.): **167**

1) odmowy złożenia ślubowania;
2) śmierci posła (senatora);
3) utraty prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego), co następuje m.in. na skutek skazania przez sąd na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub skazania na karę pozbawienia praw publicznych (zob. NB 142);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

4) zrzeczenia się mandatu;
5) naruszenia przepisów o niepołączalności (*incompatibilitas*), a więc: a) zajmowania w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji nie można łączyć z mandatem parlamentarnym (chyba że w ciągu 14 dni od ogłoszenia wyniku wyborów poseł lub senator złoży rezygnację z takiego stanowiska lub funkcji – zob. postanowienie SN z 9.11.2011 r., III SW 169/11, OSNP 2012/11–12, poz. 161, odnoszące *incompatibilitas* do prokuratorów już pozostających w stanie spoczynku); b) powołania w toku kadencji na takie stanowisko lub funkcję (dotyczy to m.in. uzyskania mandatu w Parlamencie Europejskim); c) sprawowania przez posła lub senatora mandatu radnego albo powołania go na stanowisko członka zarządu jednostki samorządu terytorialnego;
6) orzeczenia sądu o złożeniu przez posła (senatora) fałszywego oświadczenia lustracyjnego (art. 11 k.w.);
7) pozbawienia mandatu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; Konstytucja wprowadziła też instytucję pozbawienia mandatu posła, który naruszy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego albo zakaz nabywania takiego majątku. O pozbawieniu mandatu orzeka Trybunał Stanu (art. 107).

Wygaśnięcie mandatu stwierdza – odpowiednio – Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu.

Jeżeli wygaśnie mandat senatora, to jedyną możliwością jego obsadzenia jest przeprowadzenie wyborów uzupełniających. Powinno się to odbyć w ciągu trzech miesięcy, ale wyborów uzupełniających nie przeprowadza się w ostatnim półroczu kadencji Senatu (art. 283 § 2 k.w.).

Jeżeli wygaśnie mandat posła, to stosuje się technikę **wstąpienia następnego z listy**. Marszałek Sejmu postanawia więc o zajęciu mandatu przez kandydata z tej samej okręgowej listy wyborczej, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów w wyborach i wyraził zgodę na objęcie mandatu (art. 251 k.w.). W ten sposób w Sejmie niemal nie zdarzają się nieobsadzone mandaty. W podobny sposób obsadzane są zwolnione mandaty w Parlamencie Europejskim (art. 368 k.w.).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 7

REFERENDUM

Literatura: Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005; Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010; Rytel-Warzocha A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011; Sarnecki P., *Ustawa o referendum ogólnokrajowym z 14.03.2003 r. na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Prz. Sej. 2003/3; Służałek S., *Instytucja referendum zatwierdzającego zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Prz. Sej. 2004/3; Staszewski M.T. (red.), *Referendum konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 1997; Uziębło P., *Zarządzenie referendum ogólnonarodowego przez Prezydenta RP* [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Łódź 2016; Waniek D., Staszewski M.T. (red.), *Referendum w Polsce i w Europie Środkowej*, Warszawa 1996; Waniek D., Staszewski M.T. (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995.

7.1. Pojęcia ogólne

Referendum (głosowanie ludowe) jest to forma demokracji bezpośredniej, po- **168**
legająca na wypowiadaniu się wyborców w głosowaniu na tematy dotyczące spraw całego państwa lub jego określonej części. Istotą referendum jest nadanie mu postaci głosowania, które przebiega zgodnie z podstawowymi zasadami prawa wyborczego (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność), oraz sformułowanie alternatywy („tak" lub „nie") bądź opcji, której wyborca daje preferencję w głosowaniu. W prawie konstytucyjnym rozróżnia się pojęcia: „referendum", rozumiane jako głosowanie nad określonym problemem, i „plebiscyt", rozumiane jako głosowanie nad wyrażeniem poparcia lub zaufania dla określonej osoby. Pojęcie „plebiscyt" jest także używane w prawie międzynarodowym, ale tam ma inne znaczenie, bo odnosi się do głosowania ogółu mieszkańców danego terytorium nad jego przynależnością państwową (np. plebiscyty na Warmii i Mazurach po I wojnie światowej).

Referendum jest klasyczną formą demokracji bezpośredniej, często towarzyszy mu inicjatywa ludowa, tj. uprawnienie określonej grupy obywateli do wiążącego

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

zainicjowania referendum w określonej sprawie lub do wniesienia projektu ustawy do parlamentu, oraz weto ludowe, tj. uprawnienie określonej grupy obywateli do wiążącego zainicjowania referendum, którego przedmiotem jest sprzeciw wobec ustawy uchwalonej przez parlament.

169 **Współczesny kształt** instytucji referendum wywodzi się z tradycji szwajcarskich instytucji demokracji bezpośredniej, klasycznej podstawy doktrynalnej dostarczyły zaś prace Jeana Jacques'a Rousseau.

Referendum znane jest obecnie konstytucjom i praktyce ustrojowej wielu krajów. Nie da się go przypisać wyłącznie jednej formie sprawowania rządów – znane jest zarówno systemom o charakterze prezydencjalnym (Francja V Republiki, niektóre stany USA), jak i systemom parlamentarnym (Włochy, Hiszpania, Grecja, państwa skandynawskie, a także Wielka Brytania). Referendum jest powszechnie przyjęte w konstytucjach państw postkomunistycznych (m.in. Węgier, Bułgarii, Czech, Słowacji, Rumunii, Estonii, Litwy, Rosji). Dopuszczenie referendum nie jest jednak uważane za *conditio sine qua non* dla współczesnych demokracji – nie występuje ono np. w USA na szczeblu federalnym, a w RFN ograniczone jest do kwestii podziału terytorialnego kraju.

Instytucja referendum istnieje w bardzo różnym kształcie. Odpowiednio rozróżnia się więc **różne rodzaje referendów**:

1) na podstawie **kryterium zasięgu terytorialnego** – ogólnokrajowe i lokalne;
2) na podstawie **kryterium obowiązku jego przeprowadzenia** – referendum obligatoryjne, kiedy podjęcie określonego aktu lub decyzji musi zostać dokonane lub potwierdzone w referendum (taki obligatoryjny charakter miało np. przeprowadzenie referendum dla przyjęcia obecnej Konstytucji), oraz referendum fakultatywne, przeprowadzane w wypadkach, w których podmioty zarządzające referendum uznają to za potrzebne;
3) na podstawie **kryterium skutków prawnych** – referendum wiążące, gdy akt lub decyzja w nim podjęta nabiera bezpośredniej skuteczności prawnej, i referendum konsultatywne, gdy wynik referendum stanowi jedynie wskazówkę dla ostatecznego podjęcia decyzji lub ustanowienia aktu przez upoważniony organ państwa;
4) na podstawie **kryterium momentu przeprowadzenia** – referendum uprzednie, którego wynik ma być dopiero przesłanką, wiążącą lub tylko sugerującą, przy podejmowaniu określonej decyzji lub ustanawianiu aktu, i referendum następcze, które zatwierdza akt lub decyzję już podjętą przez upoważniony organ państwowy.

Szczególnym rodzajem referendum jest referendum ustawodawcze, polegające na uchwaleniu tą drogą ustawy (takiej możliwości nie znają polskie przepisy konstytucyjne). Znacznie częściej występuje referendum konstytucyjne o fakultatywnym lub obligatoryjnym charakterze (zob. art. 235 ust. 6).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Doktryna nie jest jednolita **w ocenie instytucji referendum**. Jako forma bez- **170**
pośredniej wypowiedzi narodu-suwerena może mieć ono istotne znaczenie demokratyczne, ale nie można też zapominać, że oddanie rozstrzygnięcia w ręce wyborców często oznacza odebranie prawa decyzji parlamentowi. Z tego punktu widzenia referendum zawiera pewien potencjał antyparlamentarny, zwłaszcza gdy zarządzenie referendum może następować bez udziału parlamentu.

Dobrze ilustrują to doświadczenia francuskie z przełomu lat 50. i 60. XX w. Generał Charles de Gaulle, który objął urząd prezydenta w 1959 r., nie dysponował początkowo większością w Zgromadzeniu Narodowym, natomiast swą popularność w społeczeństwie dyskontował, organizując referenda w kwestiach, których nie mógł przeforsować w parlamencie. W praktyce referenda te nabierały charakteru plebiscytarnego, bo głosujący raczej wyrażali swe zaufanie do osoby generała, a nie poparcie dla proponowanych przez niego rozwiązań. Po raz ostatni de Gaulle wykorzystał procedurę referendum w 1969 r. w sprawie reformy Senatu. Tym razem jednak jego propozycja nie uzyskała większości, a w tej sytuacji de Gaulle – zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami – podał się do dymisji.

Inną słabością procedury referendum jest to, że pozostawia ona wyborcy alternatywę: głosować „tak" lub „nie", co może zachęcać do manipulacji (np. łączenia kilku problemów w ramach jednego pytania) i nadaje szczególne znaczenie procedurze formułowania pytań. W sprawach złożonych trudno jest udzielać prostych odpowiedzi i wtedy referendum może przekształcić się w plebiscyt wokół osób czy orientacji politycznych popierających czy zwalczających określone rozwiązanie. Taka sytuacja miała miejsce choćby w polskim referendum konstytucyjnym z maja 1997 r. Trzeba jednak zauważyć, że procedura referendum jest coraz częściej wykorzystywana w celu podejmowania zasadniczych decyzji państwowych, co można było obserwować na przykładzie ratyfikacji traktatów unijnych. Odbyły się referenda we wszystkich państwach wstępujących do Unii Europejskiej od 2004 r., a dalsza seria referendów dotyczyła (nieudanej zresztą) ratyfikacji Konstytucji Europejskiej oraz (w Irlandii) ratyfikacji Traktatu z Lizbony (zob. NB 388). Dramatyczny przebieg miały dwa niedawne referenda brytyjskie: w 2014 r., gdy odrzucono szkocką niepodległość, i w 2016 r., gdy postanowiono o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej (zob. NB 389).

171 **W tradycji polskiej trudno mówić o zakorzenieniu się instytucji referendum.** Nie wprowadzono jej do Konstytucji z 1921 r. (choć proponowano to w niektórych projektach), nigdy też w okresie międzywojennym nie przeprowadzono referendum. Odbyło się ono natomiast w 1946 r., zarówno jednak jego przebieg, jak i sfałszowanie wyników nie pozostawiły dobrych wspomnień. Konstytucja z 1952 r. nie przewidywała instytucji referendum, dopiero nowela z 1987 r. wspomniała w sposób ogólny o tej instytucji, co dało podstawę do uchwalenia ustawy o konsultacjach społecznych i referendum oraz do przeprowadzenia referendum 29.11.1987 r. Także i te doświadczenia miały negatywny charakter.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Po 1989 r. regulacja dotycząca referendum została dokonana w Małej Konstytucji. Na tej podstawie odbyło się wiele referendów lokalnych oraz tzw. referendum prywatyzacyjne w 1996 r. (nie przyniosło ono jednak jasnych rezultatów i trudno uważać je za sukces tej instytucji). Szczególny rodzaj referendum przewidziała ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r., wymagając tej procedury dla ostatecznego przyjęcia nowej Konstytucji. Na tej podstawie odbyło się referendum konstytucyjne 25.05.1997 r. Pod rządem obecnej Konstytucji odbyły się dwa referenda (7–8.06.2003 r. oraz 6.09.2015 r.). O ile pierwsze z nich miało zasadnicze znaczenie ustrojowe, bo udzielało akceptacji dla przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, to drugie stanowiło mało udaną próbę pozyskania sympatii elektoratu przed nadchodzącymi wyborami parlamentarnymi. W 2018 r. Prezydent RP wystąpił z inicjatywą przeprowadzenia referendum dotyczącego kierunków ewentualnej zmiany Konstytucji z 1997 r., ale nie udało mu się uzyskać zgody Senatu.

172 § Obecnie ogólną podstawą dla procedur referendalnych jest **art. 4 ust. 2** Konstytucji, który brzmi: „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli lub bezpośrednio". Kolejność wymienienia obu tych form demokracji sugeruje wyraźnie, że **wartość podstawową Konstytucja przypisuje demokracji przedstawicielskiej**, której uosobieniem na szczeblu ogólnopaństwowym jest parlament. Procedury demokracji bezpośredniej, tj. referendum i inicjatywa ludowa (art. 118 ust. 2), mają zaś charakter uzupełniający wobec działalności organów przedstawicielskich – Sejmu i Senatu. Tym samym szczegółowe konstytucyjne unormowania referendum należy traktować jako rozwiązania wyjątkowe wobec zwykłego, tzn. parlamentarnego, trybu podejmowania decyzji państwowych (zob. wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06).

! Konstytucja z 1997 r. przewiduje procedurę referendum zarówno na szczeblu **lokalnym**, jak i **ogólnokrajowym**. Jeśli chodzi o referendum ogólnokrajowe, to podstawowa regulacja jest zawarta w art. 125, który ogólnie mówi o referendum przeprowadzanym w **sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa**. Konstytucja wyróżnia też dwie sytuacje szczegółowe, gdy może lub musi dojść do referendum:

1) ratyfikacja traktatów dokonujących „przekazania kompetencji" (art. 90);
2) zmiana Konstytucji (art. 235 ust. 6).

§ Artykuł 125 ust. 5 Konstytucji stanowi, że: „Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa". Obecnie jest to **ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym**. Zawiera ona najpierw postanowienia wspólne dla wszystkich rodzajów referendów przeprowadzanych na szczeblu całego kraju (w sprawach zaś w niej nieuregulowanych odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy – Kodeks wyborczy; art. 92 u.r.o.), a następnie postanowienia szczegółowe, odnoszące się do referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej oraz referen-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

dum zatwierdzającego zmianę Konstytucji. Natomiast referendum lokalne ma odrębną podstawę zarówno na poziomie konstytucyjnym (art. 170), jak i ustawowym (zob. NB 178).

7.2. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa

173 Referendum to ma zawsze **charakter fakultatywny**, jako że art. 125 ust. 1 stwierdza: „W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe". Także inne przepisy konstytucyjne nie przewidują sytuacji, w której przeprowadzenie takiego referendum byłoby obowiązkowe i stanowiło konieczną przesłankę ustanowienia aktu czy podjęcia decyzji.

Przedmiotem referendum mogą być tylko sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa. Sformułowanie to należy odczytywać ograniczająco, tzn. jako zakaz przeprowadzania referendum w sprawach, które owego **szczególnego znaczenia** są pozbawione. Szczególne znaczenie musi odnosić się do **państwa**, przedmiotem referendum nie może być więc sprawa ograniczona do pewnych tylko środowisk, grup czy terytoriów – zawsze konieczny jest bezpośredni związek z interesami państwa jako pewnej całości. Ocena danej sprawy pod kątem takiego szczególnego znaczenia należy do podmiotów zarządzających referendum; nie istnieją proceduralne możliwości zakwestionowania dopuszczalności przeprowadzenia referendum na podstawie zarzutu, w myśl którego sprawa będąca jego przedmiotem pozbawiona była szczególnego znaczenia dla państwa.

Przedmiotem referendum może być **każda sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa** – ustawodawca zwykły nie może ustalić żadnych wyjątków i wykluczyć poddania pod referendum określonych spraw. Należy jednak wskazać pewne ograniczenia w tym zakresie.

Przedmiotem referendum może być **tylko sprawa rozumiana jako problem natury ogólniejszej czy kierunkowej**. Referendum może zaś mieć za przedmiot ustanowienie konkretnego aktu czy podjęcie decyzji tylko pod warunkiem, że kompetencja do ustanawiania takich aktów lub podejmowania decyzji nie należy – z mocy Konstytucji lub ustaw – do innego organu państwowego. **Nie ma więc możliwości zastosowania instytucji referendum np. do zdymisjonowania rządu, obsadzenia określonego stanowiska czy urzędu państwowego ani też – co najważniejsze – uchwalenia ustawy.**

Nie ma też możliwości dokonania zmiany konstytucji w drodze referendum (zob. NB 26), bo art. 235 Konstytucji zawsze wymaga, by rozstrzygnięcia te podejmował parlament, a tylko na ostatnim etapie proceduralnym dopuszcza – w niektórych

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

kwestiach – referendum potwierdzające (lub odrzucające) uchwaloną już poprawkę konstytucyjną (art. 235 ust. 6). Co najwyżej referendum może dotyczyć ogólnego pytania o kierunek pożądanych zmian w obowiązującej konstytucji (bądź o potrzebę podjęcia prac nad nową konstytucją, jak proponowano w lecie 2018 r.), ale należy tu zachować powściągliwość, aby nie narazić się na zarzut naruszenia procedur wymaganych przez art. 235 Konstytucji.

Referendum ma w Polsce charakter instrumentu uzupełniającego zasadę przedstawicielskiej formy rządów i nie może zastępować parlamentu w podejmowaniu aktów i decyzji jemu przypisanych. Przypomnijmy, że po to, by forma referendum mogła zostać zastosowana do wyrażenia zgody na ratyfikację szczególnej umowy międzynarodowej, konieczne było wprowadzenie szczególnej podstawy konstytucyjnej (art. 90 ust. 3).

Przedmiotem referendum mogą być **sprawy**, a nie tylko **sprawa**. Nie ma konstytucyjnych przeszkód, by w jednym referendum poddano pod rozstrzygnięcie wyborców kilka spraw, nawet jeżeli nie są one ze sobą powiązane (tak np. w referendum zainicjowanym przez Prezydenta RP w 2015 r.). Odrębną natomiast kwestią jest sposób formułowania pytań – nie wydaje się, by dopuszczalne było zgrupowanie kilku spraw w jedno pytanie i zażądanie od wyborcy jednej wypowiedzi „tak" lub „nie". Odrębnym zagadnieniem jest też konieczny stopień precyzji przy formułowaniu pytań, by nie doprowadzić do rozstrzygnięcia o niejasnym znaczeniu.

Warto w tym kontekście powołać pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który (w odniesieniu do referendum gminnego) wskazał, że nie narusza prawa: „Odmowa uwzględnienia wniosku o przeprowadzenie referendum (...) w sytuacji, gdy »wariantowe pytania« zawierały informacje niepełne, wprowadzające w błąd i nie uwzględniały stanu faktycznego sprawy" (postanowienie NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi z 19.03.1997 r., II SA/Łd 429/97, ONSA 1998/1, poz. 21).

Warto przypomnieć pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w odniesieniu do referendum gminnego wskazał, że nie może ono prowadzić do przyjmowania rozstrzygnięć sprzecznych z obowiązującym prawem (uchwała składu pięciu sędziów z 13.10.1997 r., FPK 15/97, ONSA 1998/1, poz. 8 – chodziło o ustanowienie podatku, którego nie przewidywała ustawa).

Powstaje też pytanie, czy dopuszczalne byłoby takie sformułowanie pytań referendum, które umożliwiałoby udzielenie odpowiedzi sprzecznej z Konstytucją lub prawem międzynarodowym (np. poddanie pod referendum kwestii ograniczenia praw obywateli określonej narodowości lub pochodzenia, lub kwestii przywrócenia kary śmierci). Jest to wyraźnie zakazane w niektórych krajach (np. we Włoszech i w Portugalii wstępną kontrolę referendum sprawują w tym zakresie sądy konstytucyjne). W Polsce przepisy milczą na ten temat, w każdym razie gdy chodzi o refe-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

rendum ogólnokrajowe, i to należy uznać za lukę prawną wymagającą uzupełnienia przez odpowiednie rozszerzenie właściwości Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 Konstytucji).

Przepisy prawa nie dają żadnych wskazówek co do terminu (daty), w jakim ma zostać zarządzone referendum. **Nie ma w szczególności przeszkód do łącznego przeprowadzenia referendum i wyborów (parlamentarnych lub prezydenckich)**, czemu daje wyraz art. 90 u.r.o. Ograniczenie wynika natomiast z art. 228 ust. 7 Konstytucji – w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie można przeprowadzać referendum ogólnokrajowego w żadnej jego postaci.

Podmiotem prawa zarządzenia referendum jest: **174**
1) Sejm lub
2) Prezydent działający za zgodą Senatu (art. 125 ust. 2).

Nie ma konstytucyjnych przeszkód do łącznego zarządzenia referendum przez Sejm i Prezydenta ani też zarządzenia na jeden dzień więcej niż jednego referendum (art. 91 u.r.o.; warto przypomnieć, że w 1996 r. referendum prywatyzacyjne zostało zarządzone w taki łączny sposób). Żaden inny organ państwowy nie ma kompetencji do zarządzenia referendum, nieznane są też w Polsce instytucje ludowej inicjatywy referendalnej czy weta ludowego rozumianego jako obowiązek przeprowadzenia referendum, jeżeli zażąda tego określona grupa wyborców.

Uprawnienie Sejmu do zarządzania referendum ma charakter autonomiczny, bo żaden inny organ państwowy nie jest włączony w jego wykonywanie. Sejm podejmuje uchwałę w sprawie zarządzenia referendum bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Może to uczynić z własnej inicjatywy bądź na wniosek określonych podmiotów. Ustawa o referendum (art. 63) przyznała prawo zwrócenia się z takim wnioskiem Senatowi, Radzie Ministrów lub grupie co najmniej 500.000 wyborców. Inicjatywa wyborców nie może jednak dotyczyć: 1) wydatków i dochodów, a w szczególności podatków i innych danin publicznych; 2) obronności państwa; 3) amnestii. Jeżeli Marszałek Sejmu (ewentualnie z pomocą Państwowej Komisji Wyborczej) stwierdzi poparcie wniosku przez wymaganą liczbę wyborców, przedstawia pod obrady Sejmu kwestię zarządzenia referendum. Sejm ma obowiązek rozpatrzenia wniosku wyborców, ale nie ma obowiązku nadania mu biegu i zarządzenia referendum.

Uprawnienie Prezydenta do zarządzenia referendum nie ma charakteru autonomicznego, bo konieczne jest uzyskanie zgody Senatu. Jej uzyskanie należy traktować jako gwarancję praw parlamentu, bo wykluczona jest możliwość przeprowadzania przez Prezydenta referendów wbrew woli parlamentu, ponad głowami izb. Nie ma natomiast konieczności uzyskania rządowej kontrasygnaty (art. 144 ust. 3 pkt 5). Prezydent ustala pełną treść zarządzenia o przeprowadzeniu referen-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

dum, wyłącznie do niego należy więc dobór sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa, sformułowanie pytań lub wariantów oraz wskazanie terminu (art. 64 u.r.o.). Rola Senatu jest ograniczona do wyrażenia zgody, a więc podjęcia uchwały dopuszczającej lub (jak w lecie 2015 r. i w lecie 2018 r.) odrzucającej przeprowadzenie referendum w ustalonym przez Prezydenta terminie i kształcie. Senat nie może podjąć uchwały częściowej (np. wyrażającej zgodę na pytania, ale odmawiającej zgody na termin referendum), nie ma też uprawnienia do wprowadzania poprawek, skreśleń czy uzupełnień do zarządzenia Prezydenta (choć może, oczywiście, formułować różne sugestie kanałami politycznymi). Senat wyraża zgodę w formie uchwały podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Przepisy nie dają jasnej odpowiedzi, czy Prezydent (bądź Sejm) może wycofać decyzję o przeprowadzeniu referendum. Biorąc jednak pod uwagę, że referendum stanowi procedurę wyjątkową, można dopuścić, moim zdaniem, taką możliwość.

175 **Zasady i tryb przeprowadzania referendum są w znacznej mierze wzorowane na procedurze wyborczej** (wspominałem już, że art. 92 u.r.o. przyjmuje zasadę odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu wyborczego). Udział wyborców w referendum określany jest czterema podstawowymi zasadami prawa wyborczego (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność głosowania). Referendum przeprowadzają: Państwowa Komisja Wyborcza (zob. NB 161), komisarze wyborczy (powoływani przez Państwową Komisję Wyborczą) oraz obwodowe komisje do spraw referendum (działające na zasadach analogicznych do obwodowych komisji wyborczych w wyborach parlamentarnych). Obwody głosowania tworzone są podobnie jak przy wyborach parlamentarnych, podobne są zasady sporządzania rejestrów i spisów osób uprawnionych do udziału w referendum, a także kontroli ich prawidłowości.

Kampania referendalna polega na prezentowaniu stanowiska w sprawie będącej przedmiotem referendum przez poszczególnych uczestników życia politycznego. O ile jednak przy określaniu zasad uczestnictwa w kampanii wyborczej można kierować się kręgiem podmiotów, które zgłosiły swoich kandydatów, o tyle kryterium tego nie da się zastosować w kampanii referendalnej. Przyjęto więc (art. 48 u.r.o.) rozwiązanie, zgodnie z którym **podmiotami uprawnionymi do formalnego udziału w kampanii referendalnej** (więc w szczególności mającymi dostęp do czasu radiowego i telewizyjnego) są:

1) partie polityczne, które uzyskały co najmniej 3% głosów w ostatnich wyborach do Sejmu;
2) kluby parlamentarne;
3) ogólnopolskie stowarzyszenia lub inne organizacje społeczne, a także fundacje, o ile zostały zarejestrowane lub zgłoszone przynajmniej na rok przed datą zarządzenia referendum, a ich statutowa działalność jest związana z przedmiotem referendum;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

4) pełnomocnik grupy wyborców, z których inicjatywy zostało zarządzone referendum.

Zgłoszenia podmiotów uprawnionych do udziału w kampanii podlegają weryfikacji przez Państwową Komisję Wyborczą, a ostateczne rozstrzygnięcia należą do Sądu Najwyższego.

Głosowanie w referendum może być przeprowadzane w ciągu jednego lub dwóch dni (art. 4 ust. 2 u.r.o.), a decyduje o tym podmiot zarządzający referendum. Jeżeli zarządzono referendum dwudniowe, po pierwszym dniu dopuszczalne jest podawanie do publicznej wiadomości m.in. liczby osób uprawnionych do głosowania i faktycznie głosujących w poszczególnych obwodach (art. 32 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 4a u.r.o.), a po zakończeniu pierwszego dnia głosowania konieczne jest zabezpieczenie urny i lokalu komisji wyborczej (art. 32 u.r.o.).

Głosowanie polega na zaznaczeniu przez wyborcę odpowiedzi „tak" lub „nie", przez postawienie znaku X, na postawione pytanie lub pytania, a jeśli pytanie ujęte jest wariantowo – na zaznaczeniu wariantu, za którym się opowiada (art. 21 u.r.o.). Głos uznaje się za nieważny, jeśli nie został oddany na urzędowo ustalonej i opatrzonej pieczęcią karcie do głosowania, jeśli karta do głosowania została w całości przedarta lub jeśli wyborca nie zaznaczył swojej odpowiedzi lub też udzielił jednocześnie odpowiedzi „tak" oraz „nie".

Po ustaleniu wyników głosowania Państwowa Komisja Wyborcza ustala wynik referendum, podaje go do wiadomości publicznej i przekazuje Sądowi Najwyższemu stosowne materiały (art. 29 u.r.o.). Stwierdzenie ważności referendum należy bowiem zawsze do Sądu Najwyższego (art. 125 ust. 4 Konstytucji), a każdy wyborca może wnieść do Sądu Najwyższego protest w tej sprawie (zob. art. 33–36 u.r.o.).

Należy rozróżnić pojęcia: „ważność" referendum i „wynik" referendum. **176**
Referendum jest ważne, jeżeli przy jego przeprowadzeniu nie doszło do takich naruszeń prawa, które mogły mieć wpływ na wynik głosowania. O tym, jaki jest wynik i skutki prawne referendum, decyduje natomiast frekwencja głosujących oraz liczba głosów oddanych na „tak".

Wynik referendum jest wiążący, jeżeli wzięła w nim udział (tzn. oddała głosy – ważne lub nieważne) **więcej niż połowa uprawnionych do głosowania** (art. 125 ust. 3 Konstytucji). Wynik referendum, w którym wzięło udział mniej wyborców, ma charakter tylko sugerująco-konsultacyjny.

Po to jednak, aby w referendum zapadło rozstrzygnięcie, konieczne jest jeszcze (art. 66 ust. 2 u.r.o.), by większość biorących udział w głosowaniu opowiedziała się za jednym z dwóch przedstawionych rozwiązań, tzn. aby liczba głosów oddanych na „tak" była

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

większa od liczby głosów pozostałych (tj. liczby głosów oddanych na „nie" i głosów nieważnych). Możliwa jest więc sytuacja, gdy referendum wprawdzie okaże się wiążące, bo weźmie w nim udział ponad połowa uprawnionych, ale nie przyniesie rozstrzygnięcia, bo zabraknie większości popierającej jedno z dwu rozwiązań. Wówczas wynik referendum nie zobowiązuje organów państwowych do podjęcia działań służących jego wykonaniu. Sytuacja jest prostsza, jeżeli referendum polega na wyborze jednego z kilku zaproponowanych wariantów. Wówczas rozstrzygnięcie zapada, gdy za jednym z tych wariantów opowiedziała się największa liczba biorących udział w głosowaniu.

Konstrukcja wyniku referendum, który jest wprawdzie wiążący, ale nie przynosi rozstrzygnięcia, jest dość skomplikowana logicznie. Trudności na tym tle pojawiły się już pod rządem Małej Konstytucji (zob. uchwałę TK z 13.02.1996 r., W 1/96), nie skłoniły one jednak twórców nowej Konstytucji do wprowadzenia jaśniejszego uregulowania. Nieprzypadkowo natomiast w referendum dotyczącym zmiany Konstytucji nie stawia się wymogu frekwencji i wystarczy, by za zmianą opowiedziała się większość głosujących (art. 235 ust. 6 zd. 3).

Jeżeli w referendum nastąpiło rozstrzygnięcie, to musi być ono zrealizowane. Artykuł 67 u.r.o. nakłada na właściwe organy państwowe obowiązek niezwłocznego podjęcia odpowiednich działań, tzn. wydania aktów prawnych bądź podjęcia innych decyzji. W każdym razie musi to nastąpić nie później niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego stwierdzającej ważność referendum.

Słabością tego unormowania jest jednak brak prawnych sankcji. O ile można przyjąć, że poszczególne osoby urzędowe (Prezydent, premier, ministrowie) mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w razie niedopełnienia obowiązku realizacji rozstrzygnięcia podjętego w referendum, o tyle nie ma żadnego prawnego mechanizmu, który mógłby zmusić Sejm do uchwalenia ustaw koniecznych do takiej realizacji. Może się więc okazać, że skutki referendum ograniczą się do wymiaru polityczno-moralnego.

7.3. Szczególne referenda ogólnokrajowe

177 Konstytucja przewiduje **przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego** także w dwóch sytuacjach szczegółowych.

1. Artykuł 90 ust. 3 stanowi, że w formie referendum może dojść do wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska przekaże organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Wyrażenie tej zgody może nastąpić albo w drodze ustawy – wówczas konieczne jest uzyskanie większości dwóch trzecich głosów w obu izbach (art. 90 ust. 2), albo w drodze referendum – wybór drogi procedo-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wania należy do Sejmu (art. 90 ust. 4). Jeżeli jednak zostanie wybrana droga referendalna, ale wynik referendum okaże się niewiążący (tzn. w referendum weźmie udział mniej niż połowa uprawnionych do głosowania; zob. NB 176), to Sejm może (ale nie musi), w drodze ponownej uchwały, przyjąć parlamentarny tryb wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 75 u.r.o. – którego konstytucyjność została potwierdzona w wyroku TK z 27.05.2003 r., K 11/03; zob. też NB 47). Referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jest przeprowadzane według zasad określonych w art. 125 Konstytucji (zob. też art. 68 u.r.o.). Referendum takie odbyło się, jak wiadomo, 7 i 8.06.2003 r. (zob. szerzej NB 397), zobowiązując Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikowania układu wprowadzającego Polskę do Unii Europejskiej. Natomiast nie przyjęto formy referendalnej dla wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony w 2008 r. (zob. NB 388).

2. Artykuł 235 ust. 6 Konstytucji stanowi, że referendum może się stać elementem procedury zmiany Konstytucji, ale dopiero po uchwaleniu przez Sejm i Senat ustawy zmieniającej Konstytucję, i tylko przy spełnieniu dwóch przesłanek:

a) zmiana musi dotyczyć przepisów zawartych w rozdziałach I, II lub XII Konstytucji. Nie jest to ujęcie precyzyjne, bo (zwłaszcza w zestawieniu z art. 235 ust. 5) wskazuje ono, że przeprowadzenie referendum jest dopuszczalne także wobec zmiany przepisów zawartych wprawdzie w innych rozdziałach Konstytucji, ale pociągających za sobą zasadniczą zmianę treści przepisu zawartego w rozdziałach I, II lub XII. Wydaje się np., że zmiana art. 179 (zawartego w rozdziale VIII), polegająca na powierzeniu Ministrowi Sprawiedliwości wyłącznej kompetencji do powoływania i odwoływania sędziów, pociągałaby za sobą takie przekształcenie treści zasady podziału władz (art. 10 zawarty w rozdziale I), że dopuszczalne stałoby się przeprowadzenie referendum;
b) przeprowadzenia referendum musi zażądać Prezydent, Senat bądź grupa posłów obejmująca co najmniej jedną piątą ustawowego składu Sejmu (tj. 92 posłów); w takiej sytuacji żądanie referendum może się stać formą sprzeciwu wobec już przyjętej poprawki konstytucyjnej; wówczas referendum musi zostać przeprowadzone, a zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli opowie się za nią większość głosujących, nie ma natomiast znaczenia frekwencja w głosowaniu (szczegóły referendum konstytucyjnego określone zostały w art. 76–79 u.r.o.).

Raz jeszcze podkreślić należy, że nie ma możliwości zastosowania referendum jako samodzielnej procedury zmiany Konstytucji, zastępującej decyzje parlamentu (zob. NB 26 i 173).

7.4. Referendum lokalne

§ **Konstytucja dopuszcza także przeprowadzanie referendum lokalnego.** Do 2000 r. możliwe było przeprowadzanie tylko referendum gminnego. Dopiero **178**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (istotnie zmieniona w 2005 i 2013 r.) rozszerzyła je na wszystkie trzy szczeble samorządu lokalnego.

W myśl art. 170 Konstytucji **przedmiotem referendum lokalnego** mogą być sprawy dotyczące danej wspólnoty samorządowej, w tym sprawy odwołania organów samorządowych pochodzących z wyborów bezpośrednich. Ustawa z 2000 r. o referendum lokalnym precyzuje to wskazanie, stanowiąc, że referendum przeprowadza się:

1) co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
2) w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę;
3) w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy;
4) w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego bądź odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Odpowiednio, można odróżnić referendum odnoszące się do spraw merytorycznych oraz referendum odnoszące się do odpowiedzialności organów jednostki samorządu terytorialnego.

Referendum merytoryczne ma służyć decydowaniu o trudnych kwestiach danej wspólnoty terytorialnej. Wyznaczenie zakresu tych kwestii budziło różnego rodzaju wątpliwości. Znaczenie podstawowe ma powiązanie danej kwestii z zakresem zadań i kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego. Referendum nie może być więc przeprowadzane w sprawach, które mają charakter centralny i są rozstrzygane na wyższych szczeblach. Początkowo sądy administracyjne przyjmowały stosunkowo wąską interpretację dopuszczalnego zakresu referendum lokalnego, ale szybko okazało się, że życie wspólnoty może zostać w szczególny sposób dotknięte także przez decyzje podejmowane przez władze wyższego rzędu (wspomnieć można np. kontrowersje wokół lokalizacji warszawskiej spalarni śmieci w jednej z dzielnic miasta lub spory o lokalizację elektrowni atomowej). Toteż już w 2003 r. Trybunał Konstytucyjny uznał (wyrok z 26.02.2003 r., K 30/02), że referendum lokalne może mieć miejsce we wszystkich „istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę [samorządową – przyp. L.G.], a niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych". Odpowiednio, nowela do ustawy o referendum lokalnym z 2013 r. wskazała (art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3), że dopuszczalne jest ono nie tylko w sprawach mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego, lecz także w innych „istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę". Oznacza to poważne rozszerzenie zakresu referendum lokalnego.

Szczególną formą referendum merytorycznego, ale dopuszczalną tylko na szczeblu gminy, jest referendum w sprawie samoopodatkowania się jej mieszkańców.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Referendum egzekwujące odpowiedzialność wybieralnych organów samorządu terytorialnego może dotyczyć zarówno odwołania lokalnego organu przedstawicielskiego – rady gminy (miasta, powiatu) bądź sejmiku województwa, jak i odwołania organu wykonawczego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, tzn. wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Warto przypomnieć, że ten typ „referendum odwołującego" nie istnieje na szczeblu centralnym (zob. NB 216).

Referendum przeprowadza się albo z inicjatywy organu stanowiącego (tzn. rady lub sejmiku) danej jednostki terytorialnej, albo na wniosek mieszkańców (w tym wypadku na szczeblu gminy lub powiatu konieczne jest zgromadzenie podpisów 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania, a na szczeblu województwa – 5%).

W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, mające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Referendum przeprowadzają i ustalają jego wyniki terytorialne i obwodowe komisje do spraw referendum.

Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Jest to wymaganie łagodniejsze niż przesłanki ważności referendum ogólnokrajowego (art. 125 i art. 90 ust. 3), ale doświadczenie wskazuje, że nie jest mu łatwo uczynić zadość, bo frekwencja w referendach lokalnych bywa bardzo niska. **Dodatkowe wymaganie frekwencyjne** odniesiono do referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego: musi w nim wziąć udział przynajmniej trzy piąte biorących (kiedyś) udział w wyborze odwoływanego organu. Brak owej frekwencji pozbawił np. ważności warszawskie referendum nad odwołaniem prezydenta miasta w 2013 r.

O ile udało się uzyskać wymaganą **frekwencję wyborczą**, to wynik referendum ma charakter rozstrzygający, pod warunkiem jednak, że za jednym z rozwiązań oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Wyjątek stanowi referendum gminne w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców, które staje się rozstrzygające, jeżeli opowie się za tym co najmniej dwie trzecie głosujących.

Uzyskanie w referendum wyniku rozstrzygającego zobowiązuje radę gminy (miasta, powiatu) lub sejmik województwa do niezwłocznego podjęcia czynności w celu jego realizacji. Jeżeli w referendum nastąpiło odwołanie rady lub sejmiku, to ich kadencja upływa w dniu ogłoszenia wyników referendum; z mocy prawa ustaje też działalność zarządu (organu wykonawczego) danej jednostki terytorialnej, a Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę tymczasowo spełniającą funkcję tych organów.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 8

PARLAMENT. STRUKTURA, SKŁAD I ORGANIZACJA

Literatura: Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2000; Bożyk S., *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005; Chruściak R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002; Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003; Garlicki L., *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, Prz. Sej. 2000/2; Garlicki L., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „Studia Iuridica" 1995, t. XXVIII; Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001; Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009; Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016; Grajewski K., Stelina J., Uziębło P., *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014; Granat M. (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007; Koksanowicz G., *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2014; Kruk M. (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013; Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005; Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, Prz. Sej. 2002/3; Orłowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000; Pajdała H., *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001; Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999; Szmyt A., *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008; Szmyt A. (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu RP,* Warszawa 2018; Szmyt A., *Nowelizacje Regulaminu Sejmu RP w pierwszych trzech latach VIII kadencji* [w:] K. Grajewski, A. Szmyt, M. Wiszowaty, *W kręgu zagadnień parlamentarnych*, Gdańsk 2018; Szydło M., *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego. Studium prawne*, Warszawa–Poznań 2012; Szymanek J., *Druga izba we współczesnym parlamencie*, Warszawa 2005; Włodek T., *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009; Zubik M., *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, PiP 1997/9; Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003; Zwierzchowski E. (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.

8.1. Wprowadzenie

Istnienie parlamentu, rozumianego jako naczelny organ państwowy złożony z demokratycznie wybieranych przedstawicieli narodu, realizujący władzę usta-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wodawczą i sprawujący kontrolę nad funkcjonowaniem władzy wykonawczej, jest cechą wspólną dla wszystkich demokratycznych systemów ustrojowych. Jest to też *conditio sine qua non* demokratyzmu – państwo, w którym nie istnieje parlament odpowiadający wskazanej charakterystyce, nie może być uznane za państwo demokratyczne.

Pojęcie „parlament" ma różne znaczenie – zależnie od jego struktury. W parlamencie jednoizbowym zachodzi pełna tożsamość między ogólnym określeniem „parlament" a konkretnym organem istniejącym w ustrojowej rzeczywistości. W parlamencie dwuizbowym konkretne istnienie przysługuje tylko izbom (w Polsce – Sejmowi i Senatowi), gdy zaś zlewają się one w jeden organ (w Polsce – Zgromadzenie Narodowe), musi to być wyraźnie przewidziane przez konstytucję. Pojęcie „parlament" określa więc wówczas pewien byt idealny, w nawiązaniu do którego formowane są aksjologiczne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego.

180 Istotą parlamentu jest jego ukształtowanie jako organu reprezentacji narodu (organu przedstawicielskiego) – parlament jest jedynym organem państwowym powoływanym w taki sposób, że jego skład odzwierciedla podstawowe orientacje i preferencje polityczne ogółu wyborców. Taka była geneza parlamentu – przypomnijmy, że nowożytna historia tego organu sięga czternastowiecznej Anglii, niewiele w tyle pozostała Polska, gdzie już w XV w. można było mówić o ukształtowaniu się Sejmu.

Dzisiejsza postać parlamentu uformowała się na tle rewolucji XVIII i XIX w., które z jednej strony przyniosły stopniową realizację zasady powszechności prawa wyborczego, a z drugiej – nadały parlamentowi silną i samodzielną pozycję w systemie podziału władz. Wtedy też ukształtowało się założenie, w myśl którego pozycję i rolę parlamentu należy postrzegać na tle zasady suwerenności narodu. Ponieważ wszystkie współczesne państwa przyjmują instytucje demokracji przedstawicielskiej (pośredniej) za podstawową formę realizacji tej zasady, musi to przesądzać o nadaniu szczególnego znaczenia parlamentowi jako jedynemu organowi, który jest zdolny do reprezentowania woli narodu-suwerena, przy uwzględnieniu politycznej różnorodności interesów, sympatii i opinii wyborców.

Przedstawicielski charakter parlamentu oznacza, że wszyscy jego członkowie pochodzą z wyborów, choć w tym zakresie nierzadko zarysowują się odrębności w sposobie wyłaniania poszczególnych izb. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że bezwzględny wymóg demokratycznej legitymacji wyborczej odnosi się tylko do pierwszej izby parlamentu (Sejmu – w dwudziestowiecznej polskiej terminologii), natomiast druga izba bywa wyłaniana w inny sposób. Przedstawicielski charakter pierwszej izby ustanawia też zasadę jednakowej sytuacji prawnej jej członków (zasadę jednolitości składu). Oznacza to m.in. zakaz ustanawiania różnych kategorii posłów o odmiennym statusie prawnym.

181 **Zasada podziału władz** musi być – w kontekście polskiej historii ustrojowej – rozumiana jako przeciwieństwo tzw. zasady jednolitości władzy państwowej,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

typowej dla okresu PRL i deklarującej przyznanie parlamentowi najwyższej (zwierzchniej) pozycji wobec wszystkich innych organów państwa. Musi być też pojmowania w zgodzie z **zasadą konstytucjonalizmu**, wymagającą, by ustawodawcze rozstrzygnięcia parlamentu podlegały kontroli co do ich zgodności z konstytucją (zob. NB 27).

Wyklucza to skoncentrowanie w parlamencie wszystkich decyzji i zadań państwa, przeciwnie – wymaga zachowania określonej równowagi między poszczególnymi władzami. Równowaga ta nie musi mieć jednak absolutnego charakteru – wspomniałem już, że w polskiej tradycji konstytucyjnej ukształtowało się zjawisko pewnej przewagi parlamentu wobec władzy wykonawczej.

Znajduje to wyraz w ukształtowaniu kompetencji parlamentu. Musi do niego należeć funkcja ustawodawcza, co wynika z samej istoty parlamentu jako **organu władzy ustawodawczej** (art. 10 ust. 1), zarazem – co jest charakterystyczne dla parlamentarnego systemu rządów – parlamentowi przysługuje istotny udział w powoływaniu rządu oraz kompetencje do jego **kontroli** i egzekwowania odpowiedzialności.

Parlament jest włączony w system hamulców i równowagi, stanowiący – jak już była o tym mowa – jeden z podstawowych elementów zasady podziału władz. Jego związek z władzą wykonawczą polega na uczestnictwie w powoływaniu rządu; może również pociągnąć rząd lub ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej, jeśli zaś chodzi o Prezydenta, może pociągnąć go do odpowiedzialności konstytucyjnej, gdy zaistnieją po temu powody. Z kolei władza wykonawcza dysponuje różnymi formami oddziaływania na wykonywanie przez parlament jego funkcji ustawodawczej (od rządowego prawa inicjatywy ustawodawczej do prezydenckiego prawa weta wobec ustawy), a w sytuacji konfliktu z parlamentem – może go też rozwiązać (w Polsce prawo rozwiązania Sejmu istnieje w ograniczonym zakresie). Związek parlamentu z władzą sądowniczą polega na uchwalaniu ustaw, które wiążą sędziów przy wykonywaniu funkcji orzeczniczych. Parlament ma również wpływ na powoływanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Nie powinien mieć natomiast, nawet pośredniego, udziału w obsadzaniu innych stanowisk sędziowskich – dlatego dysfunkcjonalne jest obecne powierzenie Sejmowi wyboru większości składu Krajowej Rady Sądownictwa (zob. NB 333). Z kolei władza sądownicza – zwłaszcza przez Trybunał Konstytucyjny – może uznawać uchwalone przez parlament ustawy za sprzeczne z Konstytucją i pozbawiać je mocy obowiązującej.

182 Organizacja i sposób funkcjonowania parlamentu ukształtowane są w nawiązaniu do **zasady autonomii** parlamentu, a raczej jego izb. Zasada ta polega na **uznaniu wyłącznej właściwości parlamentu (jego izb) do podejmowania pewnych rozstrzygnięć, dotyczących zwłaszcza jego wewnętrznej organizacji i sposobu działania**.

W aspekcie formalnym znajduje to wyraz przede wszystkim w autonomii regulaminowej (zob. ostatnio wyrok TK z 3.12.2015 r., K 34/15) – każda izba ma wyłączne

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

prawo do uchwalania swojego regulaminu, który w ramach ogólnej regulacji konstytucyjnej normuje wewnętrzną organizację izby, rolę posłów (senatorów) w pracach izby, postępowanie w realizacji poszczególnych zadań i kompetencji przypisanych izbie. Zastrzeżenie normowania tych materii w regulaminie oznacza, że nie mogą one być normowane w innych aktach, zwłaszcza w ustawach. Ceną, którą trzeba zapłacić za tę samodzielność, jest ograniczona moc prawna regulaminu. Nie będąc ustawą, regulamin nie może normować sytuacji prawnej obywateli, np. ich obowiązków wobec Sejmu czy jego organów.

W aspekcie materialnym zasada autonomii znajduje zastosowanie nie tylko do ustalania wewnętrznej organizacji czy procedury parlamentarnej, lecz wymaga też stworzenia parlamentowi (jego izbom) niezbędnych gwarancji swobodnego wykonywania ich zadań konstytucyjnych, a parlamentarzystom – swobodnego wykonywania ich mandatu. Omawiana zasada (zob. wyrok TK z 14.04.1999 r., K 8/99) znajduje rozwinięcie m.in. w autonomii:
- personalnej (wyłączność ustalania składu organów wewnętrznych);
- budżetowo-finansowej (wyłączność ustalania budżetu i decydowania o sposobie jego wykonywania);
- terytorialnej (odrębność siedziby parlamentu i wyłączność zarządzania swoim terenem);
- jurysdykcyjnej (wyłączność decyzji w sprawach immunitetowych i dyscyplinarnych).

183 W Polsce – podobnie jak niemal we wszystkich państwach współczesnych – **prawo parlamentarne** opiera się na źródłach pisanych (prawo stanowione), prawo zwyczajowe niemal nie występuje, natomiast w płaszczyźnie praktyki poważne znaczenie przypada zwyczajom parlamentarnym oraz orzecznictwu.

Podstawowe unormowania zawarte są w rozdziale IV Konstytucji: „Sejm i Senat" (art. 95–124), a wiele dalszych ważnych uregulowań znajdziemy w innych rozdziałach Konstytucji, np. charakterystyka źródeł prawa, a więc roli ustawy, jest zawarta w rozdziale III, postanowienia dotyczące budżetu – w rozdziale X, postanowienia dotyczące relacji z rządem – w rozdziale VI.

Regulaminy izb są właściwe do unormowania:
1) ich organizacji wewnętrznej;
2) porządku prac;
3) trybu powoływania i działalności ich organów;
4) sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec danej izby (art. 112 w zw. z art. 124).

Charakter prawny regulaminów izb jest od dawna przedmiotem sporów w doktrynie. Nie przyczyniły się do ich wyjaśnienia obecne regulacje konstytucyjne.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Przede wszystkim trzeba raz jeszcze podkreślić, że **regulaminy parlamentarne uchwalane są w formie uchwał danej izby, a nie w formie ustaw**. Ma to znaczenie dla **autonomii izb**, bo uchwały podejmuje każda izba samodzielnie, bez konieczności współdziałania z jakimikolwiek innymi podmiotami, a legalność (konstytucyjność) regulaminu podlega tylko kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Gdyby natomiast regulaminowi nadać formę ustawy, to jego wydawanie wymagałoby współdziałania Sejmu, Senatu i Prezydenta, a to mogłoby ograniczać samodzielność poszczególnych izb w jego kształtowaniu.

Skoro art. 112 określa materie, które mają się znaleźć w regulaminach, to należy to rozumieć jako ograniczenie zakresu ustawy. Materie te są zarezerwowane do normowania w regulaminach, a tym samym nie wolno ich normować ustawowo (tak TK w orzeczeniu z 26.01.1993 r., U 10/92, i w wyroku z 14.04.1999 r., K 8/99). Tak wyraźne odróżnienie regulaminu od ustawy pociąga jednak za sobą dalsze konsekwencje i sytuuje regulamin na niższym szczeblu hierarchii źródeł prawa.

Regulaminów parlamentarnych nie można traktować jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego (w rozumieniu art. 87; zob. NB 101). Regulaminy nie mogą normować sytuacji prawnej osób fizycznych czy prawnych, a zwłaszcza nie mogą określać ich obowiązków wobec Sejmu, Senatu czy ich organów. Z tego względu regulacje np. statusu posła i senatora trzeba było unormować na poziomie ustawowym (zob. wskazaną niżej ustawę z 9.05.1996 r.). Z tego też względu art. 111 ust. 2 nakazuje, by tryb działania sejmowych komisji śledczych był regulowany przez ustawę, bo komisje te mogą np. wezwać na swoje posiedzenie obywateli i żądać od nich udzielenia informacji i wyjaśnień (zob. NB 241). Regulaminy nie są jednak tylko zbiorem norm, które regulują wyłącznie wewnętrzne sprawy izby, bo – co wyraźnie wynika z art. 112 – mogą też określać sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków **organów państwowych** (a więc nie organów samorządu terytorialnego) wobec danej izby. W tym jednak zakresie przepisy regulaminowe mogą mieć tylko charakter wtórny, proceduralny, bo najpierw musi dojść – w Konstytucji lub ustawie – do materialnego sformułowania określonego obowiązku po stronie określonego organu państwowego.

§ Regulaminy polskiego parlamentu wykazują szczególną ciągłość formalną, zarazem jednak ich treść była poddawana częstym i głębokim zmianom. W chwili obecnej (sierpień 2019 r.) obowiązują:
- uchwała Sejmu z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (z licznymi zmianami; obecny tekst jednolity regulaminu ustaliło obwieszczenie Marszałka Sejmu z 17.01.2012 r., ale potem pojawiło się wiele nowelizacji);
- uchwała Senatu z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (z licznymi zmianami; obecny tekst jednolity ustala obwieszczenie Marszałka Senatu z 21.08.2018 r.).

Jeśli chodzi o Zgromadzenie Narodowe, to art. 114 daje wyraźną podstawę do uchwalenia jego regulaminu. Do tej pory istnieją jednak tylko akty częściowe o regulami-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nowym charakterze: uchwała Zgromadzenia Narodowego z 6.12.2000 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz uchwała Zgromadzenia Narodowego z 29.05.2014 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

§ **Pewne kwestie związane z parlamentem są też normowane ustawowo**, jako że wykraczają one poza materie o czysto wewnętrznym charakterze. Była już mowa o Kodeksie wyborczym, regulującym m.in. wybory do Sejmu i do Senatu, teraz wspomnieć trzeba o:
- ustawie z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora;
- ustawie z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
- ustawie z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej;
- ustawie z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli;
- ustawie z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (zob. NB 401),

a także o istotnych fragmentach ustawy z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (zob. NB 323), ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych oraz ustawy z 7.07.2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

8.2. Struktura parlamentu: zasada dwuizbowości

! **W przeważającej części większych państw współczesnego świata parlament ma strukturę złożoną – z reguły składa się z dwóch izb**: w Stanach Zjednoczonych kongres składa się z Izby Reprezentantów i Senatu, w Wielkiej Brytanii występuje Izba Gmin i Izba Lordów, we Francji – Zgromadzenie Narodowe i Senat, we Włoszech – Izba Deputowanych i Senat, w RFN – Parlament Federalny i Rada Federalna, w Rosji – Duma Państwowa i Rada Federacji, także w Polsce (od 1989 r.) istnieją Sejm i Senat. **184**

Powszechność dwuizbowości nie ma charakteru absolutnego – w niektórych rozwiniętych demokracjach współczesnych występują parlamenty jednoizbowe (np. w Danii, Islandii, Szwecji, Izraelu czy Nowej Zelandii). Również nie wszystkie państwa postkomunistyczne przyjęły zasadę dwuizbowości. Jeżeli nawet pominiemy państwa małe (Litwę, Łotwę, Słowację), to jednoizbowe parlamenty istnieją na przykład na Ukrainie, na Węgrzech i w Bułgarii. Niekiedy występują rozwiązania pośrednie, np. norweski Storting jest wybierany jako jedna izba, ale wykonuje większość kompetencji, dzieląc się na dwie izby, a także rozwiązania tak osobliwe, jak pięcioizbowy parlament federalny Jugosławii w latach 1963–1974.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

185 **Geneza dwuizbowości** była różna w poszczególnych krajach. Klasyczny jej rodowód to tzw. mieszczańsko-feudalny kompromis, który dokonał się w XVII–XIX w. Jedna z izb parlamentu reprezentowała wówczas arystokrację, i z tej przyczyny zwana była **izbą wyższą**, druga, **izba niższa**, reprezentowała tzw. stan trzeci. Współcześnie taka dwuizbowość straciła rację bytu. W rezultacie przemian politycznych i społecznych drugie izby znikały (jak w Skandynawii) – tylko w Wielkiej Brytanii doszło do swoistej petryfikacji drugiej izby w jej historycznym kształcie (znacząco jednak zmodyfikowanym w początkach obecnego stulecia). Ceną, jaką musiała zapłacić Izba Lordów za zachowanie swej dotychczasowej struktury, była jednak utrata większości kompetencji.

W niektórych państwach unitarnych doszło natomiast do tak daleko posuniętej demokratyzacji procesu powoływania drugiej izby parlamentu, że zaczęła ona być powoływana w wyborach podobnych do wyborów pierwszej izby (najdalej poszły tu powojenne Włochy, gdzie prawo wyborcze do Izby Deputowanych i do Senatu było do niedawna identyczne). To rozwiązanie pozwoliło Senatowi zachować dosyć istotne kompetencje.

Drugim zasadniczym źródłem dwuizbowości jest federalna struktura państwa. Punktem wyjścia były rozwiązania amerykańskie. Od początku obowiązywania Konstytucji z 1787 r. Kongres składa się z Izby Reprezentantów, wybieranej na zasadzie materialnej równości prawa wyborczego, oraz z Senatu, będącego sumą reprezentantów poszczególnych stanów (po dwóch senatorów z każdego stanu, niezależnie od liczby ludności, obecnie wybieranych w wyborach powszechnych). Amerykański Senat jest bardzo silną izbą – pod pewnymi względami przysługują mu większe kompetencje niż Izbie Reprezentantów, co jest rozwiązaniem nietypowym, bo współczesne drugie izby zajmują z reguły słabszą pozycję w strukturze parlamentu.

Państwem, które pierwsze na kontynencie europejskim wprowadziło dwuizbowość federalną, była Szwajcaria. Dwuizbowość parlamentu – w mało jednak typowym wariancie – zawsze była również cechą systemu politycznego Niemiec. Obecnie Parlament Federalny (Bundestag) wybierany jest w wyborach powszechnych przy zachowaniu materialnej równości prawa wyborczego. Natomiast druga izba – Rada Federalna (Bundesrat) – złożona jest z przedstawicieli poszczególnych krajów związkowych (landów). Bundesrat w ogóle nie pochodzi z wyborów – jego członków delegują rządy poszczególnych landów. Tym samym Bundesrat nie ma żadnej kadencji, jest to ciało o charakterze permanentnym, a jego członkowie zmieniają się w rytmie zmian rządowych na szczeblu poszczególnych landów. Rozwiązanie niemieckie jest nietypowe. W innych federacjach wyłanianie członków drugiej izby parlamentu należy do części składowych federacji (Szwajcaria, Austria, a także np. Indie).

W państwach o strukturze regionalnej dwuizbowość zbliża się do dwuizbowości federalnej, zwłaszcza jeżeli regiony, na które podzielone jest państwo, mają dużą dozę samodzielności czy wręcz została im przyznana autonomia. Za przykład może tu słu-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

żyć Hiszpania, gdzie Senat jest reprezentacją terytorialną, w której składzie uwzględniono w szczególny sposób wspólnoty (regiony) autonomiczne.

Dwuizbowość to nie tylko złożona struktura parlamentu; z istnieniem dwóch członów parlamentu związane jest określenie ich wzajemnych relacji oraz **podziału kompetencji**. Tradycyjna dwuizbowość odzwierciedlona jest nadal w określeniach „izba niższa", „izba wyższa", jest to jednak o tyle nieprawidłowe, że współcześnie trudno byłoby znaleźć w Europie demokratyczne państwo, w którym owa „izba wyższa" miałaby rzeczywiście więcej kompetencji od „izby niższej" (taka jest natomiast sytuacja w Stanach Zjednoczonych, gdzie Senat jest izbą silniejszą niż Izba Reprezentantów). **Stąd dla określenia izby typu polskiego Senatu właściwym terminem jest „druga izba".** **186**

Izby parlamentu mogą być równouprawnione – do podjęcia decyzji państwowych potrzebna jest wówczas zgoda obu izb i ich jednorodne działanie. Najbardziej typowym zjawiskiem jest jednak obecnie słabsza pozycja izby drugiej, która *de facto* staje się izbą niższą. Kompetencje drugiej izby są zazwyczaj ograniczone; w systemie parlamentarnym uczestniczy ona w procesie ustawodawczym, ale raczej wyjątkowo bierze udział w procesie powoływania rządu czy egzekwowania jego politycznej odpowiedzialności. Funkcja kontrolna parlamentu, a zwłaszcza uprawnienie parlamentu do wyrażenia rządowi wotum nieufności, skupia się na ogół w izbie pierwszej. W ramach funkcji ustawodawczej druga izba jest z reguły w tym sensie słabsza, że pierwsza izba dysponuje różnymi możliwościami przełamania jej stanowiska.

W tradycji polskiej typowe było nadanie parlamentowi struktury dwuizbowej. Zarówno Konstytucja marcowa, jak i Konstytucja kwietniowa przewidywały istnienie Sejmu i Senatu, obie też przyznawały Sejmowi pozycję izby znacznie silniejszej. Po II wojnie światowej problem Senatu uczyniono przedmiotem podstawowego sporu w referendum z 1946 r. – jak też wiadomo, w tej kwestii wyniki referendum uległy najdalej idącym fałszerstwom. Niemniej oficjalne stanowisko polityków i doktryny uznawało zasadę jednoizbowości parlamentu. Dyskusje nad przywróceniem drugiej izby zapoczątkowano już w latach 80., ale propozycja restytucji Senatu, uzgodniona w czasie obrad Okrągłego Stołu, wynikała raczej z potrzeb kompromisu politycznego niż z przemyśleń modelowych. Ustalenia te nadały jednak Senatowi silną legitymację demokratyczną, bo – inaczej niż Sejm – został on w 1989 r. wybrany w całkowicie wolnych wyborach i początkowo wydawało się, że będzie izbą reprezentującą opozycję solidarnościową. Zmiana układu sił w Sejmie pozbawiła Senat możliwości odegrania takiej roli. **187**

Konstytucja z 2.04.1997 r. określa Sejm i Senat jako organy władzy ustawodawczej (art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1). **188**

Sejm składa się z 460 posłów wybieranych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i proporcjonalnych, w głosowaniu tajnym (art. 96). Senat składa się ze 100 senatorów wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich, w głosowa-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

niu tajnym (art. 97). Widzimy więc, że postanowienia konstytucyjne dość precyzyjnie ustalają przedstawicielski kształt Sejmu, bo powiązanie zasad powszechności, równości i proporcjonalności oznacza, że posłowie muszą być wybierani na podstawie kryterium terytorialnego, że wybory muszą odbywać się w wielomandatowych okręgach wyborczych, gdzie liczba mandatów wynika z liczby ludności w danym okręgu, że rozdział mandatów między konkurujące partie (listy wyborcze) musi się odbywać proporcjonalnie do liczby uzyskanych głosów.

Takiej precyzji brakuje w odniesieniu do Senatu, bo z Konstytucji wynikają tylko dwie istotne zasady (pomijam tu tajność głosowania):

1) wybory do Senatu muszą być powszechne, a więc w tym sensie Senat ma się cieszyć taką samą legitymacją demokratyczną jak Sejm;
2) wybory do Senatu muszą być bezpośrednie, wykluczone jest więc np. utworzenie Senatu wyłanianego przez sejmiki województw czy inne lokalne organy przedstawicielskie.

Konstytucja nie odniosła natomiast do wyborów do Senatu zasady równości ani nie określiła sposobu jego wyboru. Oznacza to pozostawienie swobody regulacyjnej ustawodawcy, a przyczyną takiej powściągliwości Konstytucji był brak koncepcji co do charakteru drugiej izby. Sposób wyłaniania Senatu ulegał znaczącej ewolucji – dopiero w 2011 r. wprowadzono obecny system oparty na jednomandatowych okręgach wyborczych.

Podobnie należy rozumieć pominięcie zasady proporcjonalności w wyliczeniu przymiotników wyborczych dotyczących Senatu. Nie było przeszkód dla utrzymania przez Kodeks wyborczy z 2011 r. dotychczasowego systemu ustalania wyników (zasada większości względnej), ale ustawodawca mógł też (i nadal może) wybrać inny system, w tym także (gdyby wprowadził większe okręgi wyborcze) system proporcjonalny.

189 Konstytucja z 2.04.1997 r. nie przyjęła zasady równouprawnienia izb; nigdy zresztą w polskiej tradycji konstytucyjnej takie równouprawnienie nie występowało. Pozycja izby silniejszej jest przyznana Sejmowi. Widać to już w ogólnej charakterystyce, dokonanej w art. 95, z której wynika, że władza ustawodawcza jest powierzona wspólnie Sejmowi i Senatowi, ale sprawowanie kontroli nad działalnością rządu jest wyłączną domeną Sejmu. Odpowiednio doktryna mówi o dwuizbowości nierównorzędnej (W. Orłowski), niepełnej (M. Dobrowolski), a nawet ułomnej (P. Czarny), wskazuje, że kompetencje Senatu mieszczą się w modelu tzw. izby refleksji (B. Banaszak), zaznacza, że ustrojowa równorzędność izb idzie w parze ze zróżnicowaniem kompetencji (W. Skrzydło, Z. Witkowski).

Podobne stanowisko zarysowuje się konsekwentnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Koncepcja roli Senatu właściwie nie zmieniła się od 1989 r. Kompetencje Senatu koncentrują się na udziale w ustawodawstwie, przy czym jednak Sejm – o ile jest w stanie zbudować odpowiednią większość – może narzucić Senatowi swoje stanowisko. Ponadto Senat uczestniczy w powoływaniu niektórych konstytucyjnych organów państwowych: Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 1), Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 1), a samodzielnie powołuje dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 pkt 3), jednego członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 1), trzech członków Rady Polityki Pieniężnej (art. 227 ust. 5) (zob. NB 222). Senat nie uczestniczy w wykonywaniu funkcji kontrolnych wobec rządu, nie bierze udziału w powoływaniu rządu i egzekwowaniu jego odpowiedzialności parlamentarnej – te kompetencje należą na zasadzie wyłączności do Sejmu.

Trzeba przypomnieć, że sam **byt Senatu jest uzależniony od losów Sejmu**, bo kadencje tych organów są wyznaczane okresem kadencji Sejmu, a rozwiązanie Sejmu powoduje też rozwiązanie Senatu.

8.3. Struktura parlamentu: Zgromadzenie Narodowe

W polskiej tradycji parlamentarnej występowała też instytucja Zgromadzenia Narodowego – odrębnego organu konstytucyjnego o własnych kompetencjach, złożonego z obradujących wspólnie obu izb parlamentu, a więc Sejmu i Senatu. Pod rządem Konstytucji marcowej Zgromadzenie Narodowe było właściwe do dokonywania raz na 25 lat tzw. rewizji Konstytucji (tryb **rewizji** był łatwiejszy od trybu dokonywania **zmiany**, za to rewizja mogła być dokonywana tylko w dwudziestopięcioletnich odstępach, a zmiana mogła być dokonana zawsze) oraz do dokonywania wyboru Prezydenta (przypomnijmy, że jedną z cech klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego jest wybór republikańskiej głowy państwa przez parlament lub inne ciało parlamentarne). Natomiast o pociągnięciu Prezydenta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu decydował samodzielnie Sejm, a nie Zgromadzenie Narodowe. Konstytucja kwietniowa nie przewidywała istnienia Zgromadzenia Narodowego (co wynikało z odejścia od parlamentarnego trybu wyboru Prezydenta), ale pewnym nawiązaniem do jego funkcji było powierzenie **połączonym izbom ustawodawczym** kompetencji do uznawania urzędu Prezydenta za opróżniony. **190**

Do koncepcji Zgromadzenia Narodowego powrócono w noweli kwietniowej z 1989 r., która powierzyła temu organowi następujące kompetencje: wybór Prezydenta RP, przyjmowanie ślubowania Prezydenta, uznawanie trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu oraz stawianie Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

We wrześniu 1990 r. przyjęto zasadę wyboru Prezydenta przez naród, co znacząco zredukowało rolę Zgromadzenia Narodowego, ale ustawa konstytucyjna z 23.04.1992 r. powierzyła Zgromadzeniu zadanie przygotowania i uchwalenia nowej Konstytucji, co z kolei tę rolę wyraźnie umocniło. Z chwilą uchwalenia Konstytucji ustrojodawcza

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

rola Zgromadzenia została jednak skonsumowana, a nowa Konstytucja nie przewidziała udziału Zgromadzenia w dokonywaniu jej zmian. Tym samym rola tego organu została sprowadzona do skromnych rozmiarów.

191 § Określenie **charakteru ustrojowego** Zgromadzenia Narodowego nie zostało dokonane w Konstytucji. Artykuł 114 ust. 1 stanowi jedynie, że: „Sejm i Senat, obradując wspólnie (...), działają jako Zgromadzenie Narodowe". Powstaje wobec tego pytanie: czy Zgromadzenie ma charakter odrębnego organu konstytucyjnego, czy jest tylko szczególną formą wspólnego działania dwóch samoistnych organów: Sejmu i Senatu? Za tą drugą interpretacją przemawiałoby sformułowanie art. 114, mówiące, że izby **działają jako Zgromadzenie Narodowe**, a także fakt pominięcia Zgromadzenia zarówno w tytule rozdziału IV („Sejm i Senat"), jak i w art. 10 ust. 2, wskazującym na organy przynależne do poszczególnych władz.

Zarazem Zgromadzenie ma pewne kompetencje własne, a przy ich wykonywaniu działa jako jedno ciało parlamentarne, bez rozróżniania Sejmu (posłów) i Senatu (senatorów). W swej istocie Zgromadzenie składa się nie tyle z Sejmu i Senatu, ile z posłów i senatorów, którzy obradują i głosują wspólnie (co oczywiście daje posłom przewagę ilościową) i których należy traktować jako członków Zgromadzenia. W tym sensie Zgromadzenie Narodowe jest czymś zupełnie innym niż tzw. wspólne posiedzenia izb, w ramach których nie można podejmować żadnych aktów prawnie wiążących, a Sejm i Senat zachowują własną tożsamość. Te argumenty wydają się czynić zadość kryterium wyodrębnienia organizacyjnego i kompetencyjnego Zgromadzenia i przesądzać o jego charakterze jako odrębnego (samoistnego) organu. Problem jest jednak sporny.

192 ! Organizacja wewnętrzna i tryb funkcjonowania Zgromadzenia są ukształtowane w sposób właściwy ciałom parlamentarnym. Artykuł 114 przesądza dwie zasady:

1) Zgromadzeniu przewodniczy Marszałek Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałek Senatu;
2) formą działania Zgromadzenia są wspólne obrady pełnego składu obu izb. Skoro bowiem Konstytucja używa zwrotu: „izby te **obradują wspólnie**", to należy rozumieć, że jest to nakaz traktowania Zgromadzenia jako ciała jednolitego, a więc obliczanie kworum i większości następuje w odniesieniu do ogólnej (560) liczby członków Zgromadzenia, nie ma też konstytucyjnego obowiązku zachowywania sejmowo-senackiego parytetu w składzie organów Zgromadzenia.

Dalsze konkrety ustala regulamin Zgromadzenia (art. 114 ust. 2).

193 ! Artykuł 114 ust. 1 stanowi, że **Zgromadzenie Narodowe działa w przypadkach określonych w Konstytucji**. Określenie **kompetencji** Zgromadzenia opiera się więc na zasadzie enumeracji: wszystkie przypadki, w których może działać

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Zgromadzenie, muszą być w sposób wyraźny określone w przepisach konstytucyjnych – ani ustawodawstwo zwykłe, ani praktyka nie mogą rozszerzać ich katalogu.

Konstytucja pozostawiła Zgromadzeniu kompetencje związane jedynie z osobą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a mianowicie:

1) przyjmowanie przysięgi od nowo wybranego Prezydenta (art. 130; przypomnijmy, że złożenie przysięgi jest warunkiem objęcia urzędu);
2) stwierdzanie trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 131 ust. 2); nie dotyczy to jednak sytuacji, w której niezdolność do sprawowania urzędu ma charakter przejściowy (art. 131 ust. 1);
3) stawianie Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 145 ust. 2);
4) wysłuchiwanie orędzia Prezydenta (art. 140).

Rzeczywista rola Zgromadzenia pojawia się dopiero wtedy, gdy nastąpią szczególne okoliczności związane z osobą Prezydenta; poza tym zadania Zgromadzenia ograniczają się do czysto ceremonialnej funkcji odebrania przysięgi od Prezydenta. Pozwala to na pominięcie problematyki Zgromadzenia w dalszych wywodach tego rozdziału.

8.4. Kadencja i sposób funkcjonowania

Kadencja, jak wskazuje Wiesław Skrzydło, to „okres, na jaki wyborcy udzielają organowi wybieralnemu pełnomocnictw i w jakim realizuje on swe zadania, funkcjonując w chwilowym składzie pochodzącym z jednych wyborów". Kadencyjność jest koniecznym elementem przedstawicielskiego charakteru Sejmu (Senatu), gdyż tylko okresowa oraz poddana sztywnym procedurom i terminom odnawialność składu parlamentu (w powiązaniu z demokratycznym prawem wyborczym) może mu nadawać charakter organu rzeczywiście reprezentatywnego. **194**

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 26.05.1998 r., K 17/98): „Na treść zasady kadencyjności składają się **trzy podstawowe elementy**. (...) po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy nie mogą przekraczać pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki". Stąd we współczesnym prawie parlamentarnym kadencja ciał przedstawicielskich wynosi zwykle cztery lub pięć lat, rzadko jest krótsza (np. amerykańska Izba Reprezentantów jest wybierana na dwa lata, ale wynika to z odmiennego spojrzenia na kwestie kadencji w końcu XVIII w., gdy pisano konstytucję Stanów Zjednoczonych), a kadencja dłuższa spotykana jest właściwie tylko w odniesieniu do drugiej izby (Stany Zjednoczone, Francja). Należy odróżnić pojęcia „kadencja normalna" i „kadencja skrócona", ta druga

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

jest koniecznym następstwem możliwości rozwiązania Sejmu i powinna być traktowana jako wyjątek.

Kadencja Senatu – w myśl art. 98 ust. 1, 3 i 4 – jest podporządkowana kadencji Sejmu: rozpoczyna się i kończy w dniu rozpoczęcia i zakończenia kadencji Sejmu, a jeżeli kadencja Sejmu zostanie skrócona, skrócona zostaje jednocześnie kadencja Senatu. Dlatego wybory do obu izb są zawsze przeprowadzane równocześnie.

195 ! Zgodnie z art. 98 ust. 1 Konstytucji **Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje**. Odpowiada to tradycji polskich uregulowań konstytucyjnych, utrzymującej się od 1952 r. (w okresie międzywojennym kadencja była pięcioletnia). Wybory do Sejmu powinny być zatem przeprowadzane co 4 lata i ten rytm utrzymuje się w praktyce od 1993 r. (II kadencja – 1993–1997, III – 1997–2001, IV – 2001–2005, VI – 2007–2011 i VII – 2011–2015). Jedynym wyjątkiem było samorozwiązanie Sejmu V kadencji (2005–2007) w połowie swego mandatu.

Istnieją dwa podstawowe sposoby obliczania biegu kadencji. Pierwszy przyjmuje, że kadencja Sejmu trwa cztery lata od dnia wyborów, a kolejne wybory muszą się odbyć już po upływie kadencji. Pozwala to na precyzyjne dochowanie terminu czterech lat, ale między końcem kadencji poprzedniego Sejmu a dniem wyborów (a więc początkiem kadencji nowego Sejmu) upływa pewien okres, zwany okresem międzykadencyjnym, gdy nie ma parlamentu. Sposób drugi polega na ścisłym powiązaniu upływającej i rozpoczynającej się kadencji. Nowa kadencja rozpoczyna się bowiem w dniu pierwszego posiedzenia Sejmu, a więc już po wyborach, a do tego czasu trwa kadencja poprzednia. Tym samym w życiu nowego parlamentu pojawiają się dwie daty: data wyborów, która daje początek jego istnieniu, i data pierwszego posiedzenia, od której liczy się czteroletnia kadencja. Jeżeli do tego przyjąć, że kadencja starego parlamentu trwa do chwili zebrania się nowego parlamentu na pierwsze posiedzenie, to parlament będzie istnieć w sposób nieprzerwany i ulegnie eliminacji okres międzykadencyjny.

Ten drugi system przyjęto w Polsce w 1995 r. i utrwalono w art. 98 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. Kadencja Sejmu rozpoczyna się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie po wyborach, w tym samym dniu rozpoczyna się kadencja Senatu, nawet jeżeli jego pierwsze posiedzenie odbędzie się później. Zasadniczą zaletą tego rozwiązania jest ciągłość istnienia parlamentu, kadencja poprzedniego nie może bowiem zakończyć się przed ukonstytuowaniem się nowego; jak zobaczymy, dotyczy to także sytuacji rozwiązanego parlamentu. Nie istnieje tym samym okres międzykadencyjny i nie istnieje pokusa dla władzy wykonawczej do nadużywania swoich kompetencji w tym czasie. Obecny system liczenia kadencji oznacza, że przez pewien czas (między dniem wyborów a dniem pierwszego posiedzenia) stary i nowy parlament istnieją obok siebie. Nie stwarza to problemów konstytucyjnych, gdyż nowy parlament jest w tym czasie tylko bytem potencjalnym, jeszcze niezdolnym do działania. Jest jednak oczywiste, że ustępujący parlament powinien

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

(choć nie musi) w tym okresie powstrzymać się od podejmowania decyzji, chyba że nadzwyczajna sytuacja państwowa będzie tego wymagała.

Kadencja Sejmu (a więc i Senatu) kończy się w dniu poprzedzającym dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Nie zawsze musi więc ona wynosić równe cztery lata, ale należy przypomnieć zasady zarządzania wyborów do Sejmu (i Senatu) – muszą się one odbyć w dniu przypadającym w okresie 30 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji urzędującego Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 2). Ponieważ pierwsze posiedzenie musi się odbyć w okresie 30 dni od dnia wyborów (art. 109 ust. 2), to pozostaje bardzo skromny margines czasowy dla wydłużenia kadencji.

196 **Przedłużenie kadencji Sejmu (a więc i Senatu) nie jest w zasadzie możliwe na gruncie obowiązującej Konstytucji** – jedyny wyjątek może zaistnieć w razie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (zob. NB 382). Ponieważ art. 228 ust. 7 zakazuje przeprowadzania wyborów w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego i w okresie 90 dni po jego zakończeniu, kadencja – gdyby akurat przypadał jej koniec – uległaby odpowiedniemu przedłużeniu.

Poza tym przedłużenie kadencji mogłoby nastąpić tylko na podstawie specjalnie w tym celu uchwalonej ustawy zmieniającej Konstytucję i na stałe ustanawiającej np. pięcioletnią kadencję. Za niedopuszczalne należałoby natomiast uznać uchwalenie ustawy konstytucyjnej jednorazowo zawieszającej stosowanie zasady czteroletnich pełnomocnictw parlamentu i ustalającej późniejszy termin upływu kadencji (takie wypadki zdarzały się w PRL – w 1951 i 1984 r.).

197 Konstytucja dopuszcza skrócenie kadencji, choć obwarowuje je szczególnymi wymaganiami. Skrócenie kadencji może nastąpić z zastosowaniem dwóch procedur.

Po pierwsze, może ono wynikać z własnej decyzji Sejmu i wówczas mówimy o „samorozwiązaniu" (art. 98 ust. 3). Uchwałę taką Sejm musi podjąć większością co najmniej dwóch trzecich głosów ustawowej liczby posłów (ponieważ liczba ta wynosi 460, to za uchwałą o samorozwiązaniu musi głosować przynajmniej 307 posłów). Uchwała taka może być podjęta w każdym czasie i z każdego powodu, jedynym wyjątkiem jest zakaz skracania kadencji w okresie obowiązywania jednego ze stanów nadzwyczajnych i w okresie 90 dni po jego zakończeniu (art. 228 ust. 7). Pełnia decyzji w sprawie samorozwiązania należy do Sejmu; mimo że oznacza to także zakończenie kadencji Senatu, druga izba nie bierze formalnego udziału w jej podejmowaniu. Takiego samorozwiązania Sejm dokonał jesienią 2007 r., co doprowadziło do porażki wyborczej dotychczasowej większości parlamentarnej.

Po drugie, skrócenie kadencji może nastąpić mocą zarządzenia Prezydenta i wówczas mówimy o rozwiązaniu Sejmu (art. 98 ust. 4). Rozwiązanie jest kla-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

sycznym instrumentem zachowania równowagi między legislatywą a egzekutywą w systemie parlamentarno-gabinetowym; z istoty swej jest to instrument o antyparlamentarnym charakterze. Instytucja ta (znana też w okresie międzywojennym) została wprowadzona nowelą kwietniową z 1989 r. i powtórzona w Małej Konstytucji (w okresie jej obowiązywania doszło do rozwiązania Sejmu – w maju 1993 r.), a potem w Konstytucji z 1997 r. Polska wersja rozwiązania parlamentu, przyjęta w III Rzeczypospolitej, zawsze miała charakter ograniczony do pewnych szczególnych sytuacji państwowych (zasada enumeracji), a każdy kolejny dokument konstytucyjny ograniczał katalog tych sytuacji. W obecnym stanie prawnym rozwiązanie Sejmu (co oznacza też zakończenie kadencji Senatu) może nastąpić **tylko w dwóch przypadkach**:

1) obligatoryjnie, w procesie tworzenia rządu – w razie niezdolności Sejmu do wyrażenia wotum zaufania rządowi powołanemu przez Prezydenta bądź niezdolności do wybrania własnego składu rządu (art. 155);
2) fakultatywnie, w procesie uchwalania ustawy budżetowej – w razie niezdolności izb do jej przyjęcia w okresie czterech miesięcy (art. 225).

Oba te przypadki łączą się z niezdolnością Sejmu do podjęcia ważnej decyzji państwowej (czyli z brakiem odpowiednio stabilnej większości w tej izbie), są więc wkomponowane w koncepcję parlamentaryzmu zracjonalizowanego (zob. NB 63).

Konstytucja nie stwarza Prezydentowi żadnej innej możliwości rozwiązania Sejmu. Dopóki w Sejmie jest większość zdolna do wyłonienia lub poparcia rządu oraz do terminowego uchwalenia ustawy budżetowej, istnieje możliwość jego rozwiązania. Na tym polega zapewnienie Sejmowi silniejszej pozycji wobec Prezydenta w naszej wersji **systemu hamulców i równowagi**. W wielu bowiem krajach – i to o bezspornie demokratycznym systemie rządów (Wielka Brytania, Francja, Włochy) – władza wykonawcza może rozwiązać parlament w każdej sytuacji.

Rozwiązanie Sejmu jest niedopuszczalne w czasie trwania stanu nadzwyczajnego lub w okresie 90 dni po jego zakończeniu (art. 228 ust. 7).

Rozwiązanie dokonywane jest w formie zarządzenia Prezydenta. Nie wymaga ono kontrasygnaty (art. 144 ust. 3 pkt 3), natomiast konieczne jest uprzednie zasięgnięcie opinii Marszałków Sejmu i Senatu. Jak jednak sama nazwa wskazuje, opinia nie ma charakteru wiążącego, więc ostateczna decyzja należy do Prezydenta.

198 **Skutki prawne skrócenia kadencji polegają na przedterminowym zarządzeniu i przeprowadzeniu wyborów do Sejmu i do Senatu** (przypomnijmy raz jeszcze, że skrócenie kadencji Sejmu oznacza zawsze skrócenie kadencji Senatu). Zgodnie z art. 98 ust. 5 wybory są zarządzane przez Prezydenta i muszą się odbyć nie później niż w okresie 45 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sejmu o samorozwiązaniu lub zarządzenia Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu (zob. NB 159).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Zarazem Sejm i Senat istnieją nadal, bo ich kadencja – choć skrócona – trwać musi do dnia poprzedzającego pierwsze posiedzenie Sejmu nowej kadencji (art. 98 ust. 6). Zachowują one w tym czasie pełnię władzy ustawodawczej. Nie ma też przeszkód, by Sejm i Senat (działające jako Zgromadzenie Narodowe) pociągnęły w tym czasie Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej, gdyby np. rozwiązał Sejm z naruszeniem Konstytucji. Możliwe jest również wyrażenie (konstruktywnego) wotum nieufności rządowi lub (zwykłego) wotum nieufności ministrowi, choć można mieć wątpliwości, czy miałoby to sens.

Nie ulega zmianie pozycja i kompetencje Prezydenta, powstaje tylko po jego stronie obowiązek niezwłocznego zarządzenia wyborów. Nie ulega też zmianie sytuacja prawna rządu, natomiast w płaszczyźnie politycznej rząd orientuje się, że jego czas dobiega końca, bo będzie musiał podać się do dymisji na pierwszym posiedzeniu nowego Sejmu (art. 162 ust. 1). Z tego względu zarówno parlament, jak i rząd powinny powstrzymywać się w omawianym okresie od podejmowania decyzji kontrowersyjnych – jest to jednak kwestia kultury politycznej, a nie wymagań prawnych.

199

Z upływem kadencji Sejmu i Senatu – niezależnie od tego, czy pełnej, czy skróconej – wiąże się tzw. **zasada dyskontynuacji** prac parlamentarnych. Upływ kadencji oznacza nie tylko przerwanie personalnej ciągłości parlamentu, ale i przerwanie materialnej ciągłości jego prac. Innymi słowy, **wszelkie sprawy, wnioski i przedłożenia niezakończone w Sejmie czy w Senacie traktuje się jako ostatecznie załatwione w sensie niedojścia do skutku**. Nie są więc w żadnej formie przekazywane nowemu parlamentowi. **Wyjątki** – wyraźnie przewidziane w przepisach prawa – obejmują przejęcie przez Sejm następnej kadencji:

1) projektu ustawy wniesionego z inicjatywy obywatelskiej (zob. NB 226);
2) sprawozdania sejmowej komisji śledczej, którego nie zdążono rozpatrzyć na posiedzeniu Sejmu (zob. NB 241);
3) niezakończonego w Sejmie postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej (zob. NB 369);
4) niezakończonego postępowania w sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej (art. 148e regulaminu Sejmu; chodzi przede wszystkim o opiniowanie projektów aktów prawnych Unii Europejskiej; zob. NB 401).

Zasada dyskontynuacji daje wyraz specyfice funkcjonowania parlamentu, gdyż dyskontynuacji nie odnosi się np. do Prezydenta czy rządu – następca przejmuje wszystkie sprawy niezałatwione przez swego poprzednika.

W praktyce parlamentarnej zasada dyskontynuacji ma największe znaczenie dla **prac ustawodawczych**. Kryterium stanowi tu ostateczne zamknięcie parlamentarnych etapów tych prac (uchwalenie projektu przez Sejm, rozpatrzenie ustawy przez Senat, rozpatrzenie wniosków Senatu przez Sejm). Jeżeli ustawa nie została jeszcze przyjęta przez izby, to nie dochodzi do skutku, a proces ustawodawczy ulega

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

zamknięciu. W nowej kadencji konieczne jest ponowne wykonanie inicjatywy ustawodawczej i rozpoczęcie całej procedury od początku. Rozwiązanie to ma istotny sens polityczny, bo uwalnia nowy parlament (który może przecież działać w zupełnie innym składzie partyjnym) od konieczności zajmowania się zaległościami, a zarazem stwarza okazję do eleganckiego pozbycia się projektów ustaw, których nie chciano ani uchwalić, ani odrzucić.

Zasada dyskontynuacji nie jest sformułowana w żadnym wyraźnym przepisie. Niemniej traktuje się ją jako istniejącą, a spór dotyczy jedynie pytania, czy ma ona walor normatywny (a więc jest elementem zwyczajowego prawa konstytucyjnego), czy też stanowi utrwalony zwyczaj konstytucyjny.

200 **Punktem wyjścia nowej kadencji Sejmu i Senatu jest pierwsze posiedzenie Sejmu.** Zwołuje je Prezydent na dzień przypadający w okresie 30 dni od dnia wyborów (art. 109 ust. 2), a jeżeli wybory były rezultatem skrócenia kadencji Sejmu – w okresie 15 dni od dnia wyborów. Zwołanie pierwszego posiedzenia jest konstytucyjnym obowiązkiem Prezydenta, a gwarancją dopełnienia tego obowiązku jest kontynuacja istnienia dawnego parlamentu, który może pociągnąć Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej, gdyby nie doszło do zwołania posiedzenia w wyznaczonym terminie.

Okres 30 (lub 15) dni jest przeznaczony nie tylko na ostateczne ustalenie wyników wyborów (i tak rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w przedmiocie ważności wyborów zostaje podjęte później), ale przede wszystkim na polityczne uformowanie się układu sił w nowym parlamencie. W tym czasie powinna się zawiązać w Sejmie taka większość (jednopartyjna bądź koalicyjna), by był on politycznie gotowy do wyłonienia swych organów wewnętrznych oraz do udzielenia poparcia nowemu gabinetowi. Rola Prezydenta w tym procesie zależy od wyniku wyborów. Jeśli wynik ten jest od początku jednoznaczny, Prezydentowi pozostaje raczej pozycja obserwatora, jeśli jednak wynik ten wymaga dopiero zbudowania koalicji, to Prezydent powinien aktywnie włączyć się w te działania.

Treścią pierwszego posiedzenia jest ukonstytuowanie się nowo wybranego Sejmu lub Senatu. Przez to pojęcie należy rozumieć uzyskanie przez izbę zdolności do samodzielnego działania, a w szczególności do odbywania dalszych posiedzeń. Pierwszemu posiedzeniu Sejmu przewodniczy Marszałek-Senior powołany przez Prezydenta spośród najstarszych wiekiem posłów (art. 1 ust. 1 regulaminu Sejmu). Rozpoczyna się ono od złożenia ślubowania przez posłów (art. 2 regulaminu Sejmu) – dopiero od tego momentu posłowie mogą przystąpić do wykonywania mandatu. Następnie przeprowadzany jest wybór Marszałka Sejmu (art. 4 regulaminu Sejmu), a potem – już pod przewodnictwem nowego Marszałka – wybór wicemarszałków i sekretarzy Sejmu (art. 5 i 6 regulaminu Sejmu). W tym momencie można już mówić o ukonstytuowaniu się Sejmu, choć nie ma on jeszcze wszystkich organów, w szczególności konieczne

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

jest jeszcze dokonanie wyboru komisji stałych. Na pierwszym posiedzeniu składana jest też dymisja urzędującej Rady Ministrów (art. 162 ust. 1 Konstytucji), co oznacza, że nie później niż w ciągu miesiąca nowy premier przedstawi Sejmowi wniosek o udzielenie wotum zaufania nowemu gabinetowi (art. 154 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Sposób funkcjonowania parlamentu odpowiada współcześnie jednej z dwóch zasad: sesyjności lub permanencji. **201**

Zasada sesyjności polega na tym, że w ramach kadencji parlamentu wyodrębnia się krótsze (z reguły kilkumiesięczne) odcinki czasowe, tzw. sesje, w ramach których izby mogą zbierać się na posiedzenia plenarne. Natomiast w okresie międzysesyjnym nie ma możliwości zwołania posiedzenia izby, chyba że zostanie zwołana tzw. sesja nadzwyczajna. Prawo zwoływania sesji przysługuje zwykle głowie państwa (a więc organowi pozaparlamentarnemu), dopiero w ramach sesji możliwe jest zwoływanie posiedzeń izby przez jej prezydium lub przewodniczącego. W czasach dawniejszych głowa państwa mogła też zamykać lub zawieszać sesje, co dawało jej znaczne możliwości wpływu na tok prac parlamentarnych. Współcześnie terminy zwoływania sesji są zwykle regulowane przez prawo, tak że głowie państwa nie przysługuje już swoboda w ustalaniu tych terminów. W wielu krajach izba samodzielnie decyduje o zamknięciu sesji. System sesyjny występuje obecnie w większości państw, stosowany był też w Polsce do 1989 r.

Zasada permanencji polega na tym, że kadencja parlamentu ma – z punktu widzenia funkcjonowania jego izb – charakter jednolity, a tym samym nie istnieje jej podział na okresy sesji i okresy międzysesyjne. W całym okresie kadencji przewodniczący izby lub jej prezydium może zwoływać jej posiedzenia, a więc wyeliminowany zostaje wpływ organu pozaparlamentarnego (głowy państwa) na tok prac izby. Zasada permanencji została wprowadzona w Polsce nowelą kwietniową z 1989 r., a obecnie daje jej wyraz art. 109 Konstytucji, który stanowi: „Sejm i Senat obradują na posiedzeniach".

Posiedzenie Sejmu jest to zgromadzenie pełnego składu izby w celu obradowania nad sprawami objętymi porządkiem dziennym. Dla określenia ram czasowych posiedzenia znaczenie zasadnicze ma zakres porządku dziennego – posiedzenie trwa tak długo, aż porządek dzienny zostanie wyczerpany. Tym samym posiedzenie nie musi ograniczać się do okresu faktycznego prowadzenia nieprzerwanych obrad. Polska tradycja parlamentarna zawsze dopuszczała kilkudniowe posiedzenia. Zasada permanencji nie oznacza, że posiedzenia Sejmu muszą odbywać się stale w tym samym rytmie czasowym. Praktyka zna tzw. tygodnie posiedzeń (gdy posiedzenia plenarne Sejmu odbywają się – w zależności od natłoku spraw – od środy do piątku) oraz tygodnie, gdy posiedzeń się nie zwołuje. Istnieje też tradycja wakacji parlamentarnych. Niemniej posiedzenie może być zwołane w każdej chwili decyzją władz Sejmu, co odróżnia system permanencji od systemu sesyjnego.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

§ Obowiązujący regulamin Sejmu stanowi w art. 173 ust. 1, że posiedzenia odbywają się w **terminach** ustalonych przez Prezydium Sejmu (konieczne jest wówczas wysłuchanie opinii Konwentu Seniorów) lub przez całą izbę (wówczas na zakończenie poprzedniego posiedzenia Sejm postanawia o terminie posiedzenia następnego). Natomiast samo zwoływanie posiedzeń Sejmu należy do Marszałka (art. 10 ust. 1 pkt 3 regulaminu Sejmu).

§ Jednocześnie ustalany jest **porządek dzienny** posiedzenia (art. 173 ust. 2–5 regulaminu Sejmu). **Porządek dzienny ustala Marszałek Sejmu po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów.** Następnie kluby, koła poselskie lub grupy co najmniej 15 posłów mogą zgłaszać wnioski o uzupełnienie porządku dziennego. Propozycje te są przedmiotem obrad Konwentu Seniorów i jeżeli jednogłośnie postanowi on o ich przyjęciu, treść porządku dziennego posiedzenia ulega odpowiedniej zmianie. Jeżeli natomiast Konwent Seniorów nie jest w stanie wyrazić jednolitej opinii (ale też tylko w tym wypadku), sprawa zmiany w porządku dziennym staje się przedmiotem głosowania w Sejmie, ale Marszałek Sejmu dysponuje czterema miesiącami na przedstawienie tej sprawy Sejmowi (art. 173 ust. 5 i 6). Ta tzw. zamrażarka daje Marszałkowi wielką władzę, bo pozwala mu kontrolować aktualny przedmiot obrad parlamentarnych, ale wymaga też od Marszałka zachowywania politycznej neutralności. Trzeba pamiętać, że w przypadku sporu w Konwencie (tzn. w razie rozbieżności zdań między klubami) rozstrzyga głosowanie w izbie, też przecież pozostawiające opozycję w mniejszości. W ostatecznym więc rachunku większość rządząca może, wcześniej lub później, narzucić kształt porządku dziennego, a w szczególności – nie dopuścić do wprowadzenia określonego punktu do tego porządku.

Konstytucja nie zakazuje odbycia lub kontynuowania posiedzenia poza sejmową salą obrad plenarnych, dopuszczalne jest to także w sytuacjach nadzwyczajnych (np. zablokowania sali obrad przez protest posłów opozycji, jak to miało miejsce w końcu 2016 r.). Takie posiedzenie (i podejmowane tam akty) jest jednak ważne tylko pod warunkiem umożliwienia wzięcia udziału wszystkim posłom wyrażającym taką wolę oraz zapewnienia porządku i rzetelności w liczeniu głosów, dokumentowaniu przebiegu obrad oraz prowadzeniu debaty.

202 § Artykuł 113 Konstytucji, stwierdzając, że **posiedzenia Sejmu są jawne**, wyraża **zasadę jawności prac parlamentarnych**. W odniesieniu do posiedzeń Sejmu (i z mocy art. 124 – do posiedzeń Senatu) zasada ta ma charakter zupełny, tzn. obejmuje:

1) jawność i publiczność obrad, rozumianą jako stworzenie możliwości bezpośredniej obserwacji przebiegu obrad przez publiczność i – co chyba ważniejsze – przez środki masowego przekazu;
2) dostępność dokumentów i materiałów stanowiących przedmiot bieżących obrad Sejmu, tzn. dostarczanych na posiedzeniu wszystkim posłom;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

3) następczą dostępność dokumentów i materiałów rejestrujących przebieg obrad, zwłaszcza druków sejmowych i sprawozdań stenograficznych, które zawierają m.in. imienne wykazy głosowań.

Sejm może jednak, o ile wymaga tego dobro państwa, postanowić o tajności obrad.

Bardziej ograniczone jest odniesienie zasady jawności do posiedzeń komisji sejmowych i senackich. Udział przedstawicieli prasy, radia i telewizji jest możliwy za zgodą przewodniczącego komisji (art. 154 ust. 5 regulaminu Sejmu); komisja może postanowić o odbyciu posiedzenia zamkniętego (art. 156 regulaminu Sejmu), a niektóre komisje, np. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Komisja do Spraw Służb Specjalnych, działają z ograniczeniem zasady jawności.

Obrady Sejmu i Senatu toczą się według zasad określonych w ich regulaminach. Obradami Sejmu kieruje Marszałek Sejmu lub w jego zastępstwie wicemarszałek, mając do pomocy dwóch sekretarzy Sejmu (art. 178 regulaminu Sejmu). Przedmiotem obrad są kolejne punkty porządku dziennego; posłowie pragnący wziąć udział w debacie zapisują się do głosu u jednego z sekretarzy Sejmu. Zwykle ustala się dla poszczególnych punktów porządku dziennego sposób i zakres debaty (o ile w ogóle ma ona być przeprowadzona). Debata może obejmować tylko wystąpienia przedstawicieli klubów poselskich albo wystąpienia przedstawicieli klubów i innych posłów. Marszałek prowadzący obrady może przywoływać mówców **do rzeczy**, może też – po wyczerpaniu limitu czasu – odebrać posłowi głos (i wyłączyć mikrofon), może również przywoływać każdego z posłów **do porządku**, a w wypadkach drastycznych – wykluczyć posła z udziału w posiedzeniu (art. 175 regulaminu Sejmu). **203**

W posiedzeniach Sejmu może brać udział Prezydent bądź szef jego kancelarii. Mogą też brać udział oraz zabierać głos poza kolejnością: Prezes Rady Ministrów i inni członkowie rządu (zwyczajowo – powinni) oraz inni piastuni najwyższych organów państwa, wskazani w art. 186 ust. 3 regulaminu Sejmu.

Po wyczerpaniu debaty przeprowadzane są **głosowania**. **Zawsze są to głosowania jawne** i zwykle odbywają się przez podniesienie ręki, ale jednocześnie posłowie głosują za pomocą kart magnetycznych, co pozwala na natychmiastowe ustalenie zarówno ogólnego wyniku, jak i sposobu głosowania poszczególnych posłów. Zasadą jest, że Sejm podejmuje swoje uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, czyli przynajmniej 230 posłów (art. 120). Pojęcie **„zwykła większość" oznacza, że dla podjęcia uchwały musi paść więcej głosów „za" niż „przeciw", natomiast głosy wstrzymujących się nie mają znaczenia z tego punktu widzenia**. Niekiedy postanowienia Konstytucji lub regulaminu Sejmu wymagają **większości bezwzględnej – wówczas liczba głosów „za" musi być większa od sumy głosów „przeciw" oraz głosów wstrzymujących się** (zob. uchwałę TK z 20.09.1995 r., W 18/94). Niekiedy wymagana jest **większość kwalifikowana –**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wówczas liczba głosów „za" musi osiągnąć pewien ułamek ogólnej liczby głosujących, np. dwie trzecie lub trzy piąte.

Posiedzenia Sejmu pełnią, z jednej strony, funkcję ratyfikacyjną, bo dopóki istnieje solidna większość parlamentarna, dopóty przebieg debat i wyniki głosowań są łatwe do przewidzenia. Z drugiej jednak strony debaty parlamentarne powinny umożliwiać ugrupowaniom opozycyjnym prezentowanie krytyki oraz alternatywnych propozycji rozwiązań. Nie do pogodzenia z pluralistyczną naturą parlamentu jest więc ograniczanie możliwości wypowiedzi przez opozycję czy sprowadzanie ich do pozornego wymiaru.

8.5. Organizacja wewnętrzna

204 Każdy parlament (czy każda jego izba) jest ciałem na tyle skomplikowanym, że może funkcjonować tylko w oparciu o sformalizowaną **strukturę organów wewnętrznych**. Jest to konieczne zarówno ze względu na znaczną liczbę posłów czy senatorów, jak i na polityczny kontekst działania parlamentu. Organy wewnętrzne muszą, z jednej strony, zapewniać efektywność prac parlamentarnych, a z drugiej – umożliwiać wszystkim liczącym się ugrupowaniom parlamentarnym wywieranie wpływu na te prace.

Odróżnia się organy kierownicze oraz organy pomocnicze Sejmu czy Senatu. Do pierwszych zalicza się Marszałka Sejmu (Senatu) oraz Prezydium Sejmu (Senatu), ściśle jest też z nimi związany Konwent Seniorów jako szczególny organ polityczno-doradczy. Do drugich zalicza się komisje sejmowe (senackie), a w ramach izby powołuje się też sekretarzy Sejmu (Senatu), choć ci nie mają już pozycji samodzielnego organu.

Marszałek, Prezydium, Konwent Seniorów i komisje są organami izb, a to oznacza, że mogą się składać wyłącznie z posłów (senatorów), a ich skład personalny musi być kształtowany bezpośrednio przez Sejm (Senat). Od tak rozumianych organów Sejmu (Senatu) należy odróżnić aparat urzędniczy zorganizowany w Kancelarię Sejmu (Kancelarię Senatu), który wypełnia zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością Sejmu (Senatu) i ich organów. Kancelaria powinna być aparatem permanentnym i apolitycznym.

Od struktury wewnętrznej Sejmu (Senatu), rozumianej jako pewien system organów wewnętrznych, należy odróżnić **struktury organizacyjne posłów** (senatorów), tworzone dla wypracowywania wspólnego stanowiska i politycznego przygotowywania spraw, które mają być przedmiotem obrad izby czy jej organów. Podstawowe znaczenie przypada klubom poselskim (senatorskim), tworzonym według kryterium polityczno-partyjnego, oprócz tego posłowie (senatorowie) mogą się organizować w koła i zespoły.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Organy kierownicze Sejmu to, jak już wspomniano, Marszałek Sejmu i Prezydium. Artykuł 110 ust. 1 i 2 Konstytucji mówi o wyborze Marszałka i wicemarszałków oraz określa zadania Marszałka, w ogóle natomiast nie wspomina o istnieniu Prezydium. Wyraźnie wskazuje to na wiodącą rolę Marszałka wśród organów kierowniczych Sejmu. **205**

Marszałek Sejmu jest wybierany przez Sejm z grona posłów (art. 110 ust. 1 Konstytucji), a wybór ten dokonywany jest **na pierwszym posiedzeniu nowego Sejmu**. Kandydatury może zgłaszać grupa co najmniej 15 posłów (jak zobaczymy, taka jest właśnie minimalna liczebność klubu poselskiego), a wyboru dokonuje się bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 4 ust. 3 regulaminu Sejmu). W takim samym trybie są wybierani wicemarszałkowie Sejmu (art. 5 ust. 6). Regulamin nie określa ich liczby, każdorazowo decyduje o tym Sejm przy dokonywaniu wyboru – w II kadencji (1993–1997) było ich trzech, w III kadencji (1997–2001), w IV kadencji (2001–2005) i w VI kadencji (2007–2011) wybrano po czterech wicemarszałków, zaś w V kadencji (2005–2007), w VII kadencji (2011–2015) i w VIII kadencji (od 2015) – pięciu. Wybór dokonywany jest według kryteriów politycznych: stanowisko Marszałka przypada ugrupowaniu wchodzącemu w skład koalicji większości, co nie znaczy, że Marszałkiem musi zostać przedstawiciel klubu najsilniejszego. Mimo tego politycznego rodowodu Marszałek powinien zajmować stanowisko neutralnego arbitra i organizatora prac parlamentarnych, praktyka daleko jednak odbiegła od tego wzoru. **206**

Stanowiska wicemarszałków powierza się przedstawicielom pozostałych liczących się ugrupowań; mocno utrwalonym zwyczajem parlamentarnym jest **uwzględnianie reprezentacji opozycji**.

Zwyczajowo przyjmuje się, że Marszałek i wicemarszałkowie są wybierani na okres całej kadencji, chyba że złożą wcześniejszą rezygnację (np. rezygnacja Marka Jurka w 2007 r. wobec jego wystąpienia z klubu PiS, rezygnacja Bronisława Komorowskiego w 2010 r. wobec jego wyboru na urząd Prezydenta oraz rezygnacja Ewy Kopacz w 2014 r. wobec objęcia przez nią stanowiska premiera, rezygnacja Radosława Sikorskiego w 2015 r., rezygnacja Marka Kuchcińskiego w sierpniu 2019 r. wobec ujawnienia nieprawidłowości wykorzystywania podróży służbowych). Przepisy prawa początkowo nic nie mówiły o możliwości odwołania Marszałka czy wicemarszałków Sejmu, ale nie zakazywały też tego w sposób wyraźny. Opierając się na tej logice, odwołano (w listopadzie 2001 r.) wicemarszałka Andrzeja Leppera.

Nowela regulaminu Sejmu z 2008 r. wprowadziła pełniejsze uregulowanie tych kwestii. W odniesieniu do Marszałka Sejmu przyjęto procedurę „konstruktywnego *votum* nieufności", bo wniosek o odwołanie Marszałka wymaga podpisów 46 posłów, musi imiennie wskazywać kandydata na jego następcę (art. 10a ust. 1 regulaminu

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Sejmu) i głosowany może być nie wcześniej niż na 7 dni i nie później niż 45 dni od złożenia wniosku (art. 10a ust. 4 regulaminu Sejmu). W praktyce wnioski takie się pojawiają (np. już czterokrotnie w obecnej kadencji), ale polityczny układ w Sejmie nigdy nie dał szansy do ich przyjęcia. Natomiast odwołanie wicemarszałka nie wymaga wskazania następcy (co jest oczywiste wobec partyjno-klubowej proweniencji wicemarszałków) i wymaga podpisów 15 posłów (art. 10a ust. 5 regulaminu Sejmu). Odnośne uchwały wymagają podjęcia bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Regulamin Senatu zawsze przewidywał możliwość odwołania Marszałka lub wicemarszałka. Wniosek w przedmiocie odwołania wymaga podpisów 34 senatorów, nie wskazuje następcy, głosowanie jest tajne, konieczne jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów ustawowej liczby senatorów, a więc przynajmniej 51 głosów (art. 6 ust. 3 i art. 7 ust. 2 regulaminu Senatu).

Odwołanie musi mieć charakter indywidualny i nie może dotyczyć całego zespołu Marszałków, do czego jeszcze powrócę.



Marszałek Sejmu jest **jednoosobowym organem kierowniczym** izby. W tym charakterze przysługuje mu wiele kompetencji, które można ująć w następujące kategorie:

1) **reprezentowanie** Sejmu, z czym wiąże się przekazywanie aktów podjętych przez Sejm innym konstytucyjnym organom państwa; łączy się z tym również ogólne zadanie „stania na straży praw, godności i powagi Sejmu" (art. 10 ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu), a jego szczególną manifestacją jest kompetencja Marszałka do wyrażania opinii w przedmiocie rozwiązania Sejmu przez Prezydenta (art. 98 ust. 4 Konstytucji);
2) **prowadzenie** spraw z zakresu stosunków Sejmu z instytucjami oraz innymi organami Unii Europejskiej;
3) **zwoływanie** posiedzeń Sejmu, z czym wiąże się wstępne ustalanie porządku dziennego posiedzenia, oraz przewodniczenie obradom Sejmu podczas posiedzenia, z czym łączy się wiele uprawnień związanych z podejmowaniem bieżących decyzji co do sposobu procedowania, a także dotyczących dyscyplinowania należytego przebiegu posiedzenia;
4) **kierowanie** pracami Prezydium Sejmu, przewodniczenie posiedzeniom Prezydium Sejmu i Konwentu Seniorów;
5) **czuwanie** nad tokiem i terminowością prac Sejmu, a w szczególności nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom innych organów państwa, decydowanie o sposobie przeprowadzenia pierwszego czytania projektów ustaw lub uchwał (art. 37 regulaminu Sejmu);
6) **udzielanie** posłom niezbędnej pomocy w ich pracy, m.in. czuwanie nad wykonywaniem przez organy administracji rządowej i samorządowej ich obowiązków wobec posłów;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

7) **administrowanie** Sejmem, tj. sprawowanie pieczy nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu, powoływanie i odwoływanie (zawsze po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich) szefa Kancelarii Sejmu, a po zasięgnięciu opinii szefa – powoływanie i odwoływanie zastępców szefa Kancelarii Sejmu, wydawanie zarządzeń porządkowych; warto zaznaczyć, że w strukturze Kancelarii umieszczona jest też **Straż Marszałkowska** – umundurowana i uzbrojona formacja wykonująca zadania w zakresie ochrony Sejmu i Senatu (zob. ustawę z 26.01.2018 r. o Straży Marszałkowskiej).

W wielu dziedzinach dochodzi do nakładania się kompetencji Marszałka i kompetencji Prezydium. Podział zadań między tymi organami nigdy nie odpowiadał jakiejś jednolitej koncepcji i był raczej wypadkową układu sił politycznych w Sejmie i osobowości kolejnych Marszałków.

Obok kompetencji związanych z funkcjonowaniem Sejmu Marszałkowi przysługują inne **zewnętrzne zadania konstytucyjne**, których suma sytuuje go jako **drugą osobę w państwie**. Marszałek Sejmu:

1) jest przewodniczącym Zgromadzenia Narodowego (art. 114 ust. 1);
2) sprawuje zastępstwo Prezydenta, gdy ten nie jest w stanie sprawować urzędu lub w razie opróżnienia urzędu Prezydenta (art. 131), sprawowanie zastępstwa przebiega obok, a nie zamiast wykonywania sejmowych funkcji Marszałka;
3) zarządza wybory prezydenckie (art. 128 ust. 2).

Wicemarszałkowie Sejmu są członkami Prezydium Sejmu i Konwentu Seniorów oraz zastępcami Marszałka w zakresie jego wewnątrzsejmowych zadań. W odniesieniu natomiast do kompetencji zewnętrznych Marszałka Sejmu jego zastępstwo przypada na ogół Marszałkowi Senatu.

Instytucja **Prezydium Sejmu** ma długą i mocno zakorzenioną tradycję w pol- **207**
skim prawie parlamentarnym. **Prezydium składa się z Marszałka i wicemarszałków** (art. 11 regulaminu Sejmu), a tym samym jest organem kolegialnym, reprezentującym najważniejsze ugrupowania polityczne Sejmu. Prezydium jest organem funkcjonującym w sposób ciągły przez okres całej kadencji, choć w jego składzie mogą zachodzić zmiany wynikające z rezygnacji czy odwołania poszczególnych jego członków. Nie ma natomiast prawnej możliwości odwołania Prezydium jako takiego (bądź też jednoczesnego odwołania wszystkich jego członków), bo sparaliżowałoby to działalność Sejmu.

Kompetencje Prezydium uległy ograniczeniu wobec konstytucyjnego wyeksponowania roli i pozycji Marszałka Sejmu. Kompetencje Prezydium określa zbiorczo art. 12 regulaminu Sejmu, z którego wykreślono jednak tradycyjną formułę: „Prezydium kieruje pracami Sejmu". Ta rola należy teraz do Marszałka Sejmu. Szczegółowe zadania Prezydium można ująć w następujące kategorie:

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

1) związane z organizacją prac Sejmu, tj. ustalanie planu prac Sejmu (tu konieczna jest opinia Konwentu Seniorów), ustalanie tygodni, w których mają się odbywać posiedzenia, ustalanie terminów odbywania posiedzeń Sejmu (ale decyzja o zwołaniu posiedzenia należy teraz do Marszałka);
2) związane z pracami organów Sejmu, a zwłaszcza organizowanie współpracy między komisjami sejmowymi i koordynowanie ich działań;
3) związane z tokiem prac sejmowych, m.in. opiniowanie skierowania przez Marszałka projektu ustawy lub ustawy do Komisji Ustawodawczej dla zajęcia stanowiska o ich zgodności z prawem (art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu; zob. NB 226);
4) związane z sytuacją prawną posłów, m.in. stosowanie kar z tytułu odpowiedzialności regulaminowej (art. 21 regulaminu Sejmu), decydowanie o sprawach diet i ryczałtów poselskich, a także w innych sprawach dotyczących sytuacji finansowej posła (szczegółowo regulują to postanowienia ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora);
5) związane z regulaminem Sejmu, tj. dokonywanie jego wykładni i inicjowanie zmian, określanie zasad doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i korzystania z pomocy ekspertów.

208 ! **Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac sejmowych** (art. 14 regulaminu Sejmu). Innymi słowy, jest to organ polityczny, w ramach którego zapadają najważniejsze ustalenia dotyczące funkcjonowania Sejmu. Ów polityczny charakter rysuje się na tle składu Konwentu (art. 15), który obejmuje:

1) Marszałka,
2) wicemarszałków Sejmu,
3) przewodniczących lub wiceprzewodniczących klubów poselskich,
4) przedstawicieli porozumień liczących co najmniej 15 posłów,
5) przedstawicieli kół parlamentarnych, które w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu reprezentowały osobną listę wyborczą.

Tym samym w Konwencie są reprezentowane wszystkie podstawowe ugrupowania sejmowe.

Konwent nie jest organem kierowniczym Sejmu, a tylko **organem doradczym** wobec Prezydium Sejmu i w tym charakterze wydaje opinie dotyczące m.in. projektów porządku dziennego i terminów posiedzeń Sejmu, trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego, wniosków co do wyboru przez Sejm jego organów. Oznacza to, że w ramach Konwentu omawia się wszystkie podstawowe kwestie związane z przebiegiem posiedzeń Sejmu i składem jego organów. W rzeczywistości Konwent może odgrywać poważną rolę – w zależności od politycznego stylu kierowania pracami sejmowymi.

209 ! Komisje sejmowe są wyspecjalizowanymi organami wewnętrznymi Sejmu, zajmującymi się rozpatrywaniem, opiniowaniem i przygotowywaniem spraw sta-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nowiących przedmiot obrad Sejmu, a w szczególności wyrażaniem opinii o sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, jego Marszałka lub jego Prezydium (art. 17 regulaminu Sejmu). Komisje są organami pomocniczymi Sejmu w tym znaczeniu, że przygotowują tylko akty i rozstrzygnięcia, które są następnie podejmowane przez Sejm, a same nie dysponują możliwością ich podejmowania. Od razu trzeba jednak powiedzieć, że w praktyce większość aktów i rozstrzygnięć Sejmu jest przyjmowana w brzmieniu zgodnym z propozycjami odpowiednich komisji.

§ Artykuł 110 ust. 3 Konstytucji rozróżnia **komisje stałe i komisje nadzwyczajne**.

! **Komisje stałe to komisje, których utworzenie przewiduje regulamin Sejmu.** Tym samym Sejm ma obowiązek je utworzyć, a istnieją one przez okres całej kadencji (chyba że dojdzie do zmiany regulaminu Sejmu). Obecnie istnieje 29 stałych komisji sejmowych, od lat też liczba komisji oscyluje pomiędzy 25 a 30. Stosuje się dwa kryteria do określenia zakresu ich działania. Pierwsze ma charakter resortowy (lub jak chcą inni – problemowy): rozdział zadań między poszczególne komisje następuje na podstawie **kryterium przedmiotowego**, trochę jak rozdział zadań administracyjnych między poszczególne ministerstwa. Istnieje 19 takich komisji – niektóre dokładnie odpowiadają istniejącym ministerstwom, np. Komisja Obrony Narodowej, Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, inne wiążą się raczej z pewnymi zadaniami czy problemami, np. Komisja do Spraw Unii Europejskiej (zob. NB 400), Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej czy Komisja Łączności z Polakami za Granicą. Szczególny charakter ma Komisja do Spraw Służb Specjalnych, bo też materia, którą się zajmuje, jest szczególnie delikatna i poufna.

Drugie kryterium ma **charakter funkcjonalny** – zakres działania komisji wiąże się z realizowanymi przez Sejm jego poszczególnymi funkcjami czy kompetencjami, np. Komisja Ustawodawcza, Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, Komisja do spraw Kontroli Państwowej, Komisja Etyki Poselskiej (do czego jeszcze powrócę). Szczególną pozycję należy przyznać Komisji Finansów Publicznych, która z jednej strony ma swojego resortowego partnera w osobie Ministra Finansów, ale z drugiej strony odgrywa wiodącą rolę w realizowanych przez Sejm kompetencjach budżetowych (i w tym zakresie spełnia też pewne funkcje koordynacyjne wobec pozostałych komisji). Zakres działania komisji wynika z ich nazw, ale dla uniknięcia sporów kompetencyjnych jest on szczegółowo określany w załączniku do regulaminu Sejmu.

! **Komisje nadzwyczajne to komisje, które są tworzone przez Sejm doraźnie, dla zajęcia się określoną sprawą lub sprawami.** Sejm określa cel, zasady i tryb działania komisji nadzwyczajnych; zasadą jest, że komisja nadzwyczajna zostaje rozwiązana po wykonaniu swojej misji. W praktyce najczęściej komisje nadzwyczajne są

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

powoływane do przygotowania lub rozpatrzenia określonego projektu ustawy albo zajmowania się – w dłuższym horyzoncie czasowym – określonym wycinkiem zadań ustawodawczych. W VI kadencji Sejm utworzył osiem komisji nadzwyczajnych, w VII – sześć, a w VIII (do sierpnia 2019 r.) – cztery. Zadaniem komisji nadzwyczajnej może też być przygotowywanie określonych spraw i materiałów związanych z wykonywaniem przez Sejm funkcji kontrolnej, możliwe jest też utworzenie tzw. komisji śledczej do zbadania określonej sprawy (art. 111 Konstytucji; zob. szerzej NB 241). Trzeba jednak podkreślić, że komisje sejmowe (w tym także śledcze) mogą być tworzone tylko w ramach kompetencji wykonywanych przez Sejm. Komisja nie może otrzymać zadań, które przekraczałyby kompetencje Sejmu lub wkraczały w kompetencje zarezerwowane dla innych organów państwowych.

Komisje sejmowe mogą się składać wyłącznie z posłów. Skład osobowy poszczególnych komisji jest wybierany przez Sejm, na wniosek Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 20 ust. 1 regulaminu Sejmu), możliwe jest też w każdym czasie dokonanie zmian w składzie komisji. W praktyce skład osobowy komisji ustalany jest na podstawie klucza politycznego – zasadą jest reprezentacja wszystkich klubów poselskich, w każdej komisji zasiada więc też opozycja, ale zawsze pozostaje w mniejszości. Dopiero w tych ramach uwzględniana jest wiedza i specjalizacja poszczególnych posłów. O włączeniu posła w skład konkretnej komisji decydują przede wszystkim władze klubu, do którego należy. Może się to stać elementem realizacji dyscypliny klubowej, bo stopień atrakcyjności poszczególnych komisji nie jest jednakowy.

Pracami komisji kieruje jej prezydium, wybierane przez samą komisję. Decydują tu także względy polityczne, ale do dobrych obyczajów parlamentarnych należy, aby opozycja przewodniczyła niektórym komisjom (np. w VIII kadencji – Komisji do Spraw Petycji czy Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowych Technologii). Komisje mogą powoływać ze swojego składu podkomisje o stałym lub nadzwyczajnym charakterze, powołanie stałej podkomisji wymaga jednak zgody Prezydium Sejmu (art. 165 regulaminu Sejmu). W pracach komisji uczestniczą w sposób stały eksperci wybrani zarówno spośród pracowników Kancelarii Sejmu, jak i z zewnątrz.

Komisje sejmowe obradują na posiedzeniach (art. 149 regulaminu Sejmu), a ich działania przybierają różny charakter, w zależności od tego, z jaką funkcją Sejmu są związane. Jeśli chodzi o funkcję ustawodawczą, to komisje pełnią funkcje organów przygotowujących rozstrzygnięcia, które zapadną na posiedzeniu plenarnym Sejmu, formułują sprawozdania, wnioski i opinie, a więc występują w charakterze organów pomocniczych. Jeśli chodzi o funkcję powoływania innych organów państwowych, komisje formułują także oceny i opinie, ale ze względu na ich polityczny wymiar podejmowanie decyzji formowane jest w klubach poselskich. W przypadku funkcji kontrolnych komisji ich samodzielność rysuje się najwyraźniej, ponieważ – jak zobaczymy w rozdziale następnym – większość działań komisji jest adresowana na zewnątrz i nie przekłada się na późniejsze akty czy rozstrzygnięcia Sejmu.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Sekretarze Sejmu są to posłowie (w liczbie dwudziestu), wybierani przez Sejm (art. 6 regulaminu Sejmu). Stanowiska te nie są zaliczane w poczet organów Sejmu, ponieważ nie przysługują im żadne odrębne kompetencje. Sekretarze wykonują zadania pomocnicze przy prowadzeniu obrad Sejmu przez Marszałka, a w szczególności: prowadzą listę mówców (art. 179 ust. 2 regulaminu Sejmu) oraz obliczają głosy w głosowaniu imiennym oraz w innych głosowaniach, o ile Marszałek takie zarządzi (art. 188 ust. 3–5 regulaminu Sejmu). Funkcje sekretarzy mają w znacznej mierze charakter tradycyjny, gdyż wszystkie kwestie techniczne związane z przebiegiem obrad są załatwiane przez wyspecjalizowany personel Kancelarii Sejmu. **210**

Organizacja wewnętrzna Senatu jest ujęta w analogiczny sposób. Z mocy art. 124 Konstytucji do Senatu stosuje się bowiem odpowiednio art. 110, także w Senacie muszą więc istnieć: Marszałek, wicemarszałkowie i komisje. Istnieje też prezydium, choć nie jest to obecnie wymagane konstytucyjnie. Podstawę jedynie regulaminową ma także Konwent Seniorów, nie stanowi to jednak problemu, bo zawsze uznawano ją za wystarczającą. **211**

Struktura, sposób powoływania oraz zakres zadań i kompetencji organów Senatu nie odbiegają w sposób zasadniczy od rozwiązań przyjętych w Sejmie. Trzeba jednak zwrócić uwagę na **trzy istotne różnice**. **Po pierwsze, Senat jest organem mniejszym** (bo tylko stuosobowym), co tworzy nieco inne zwyczaje wewnętrznego funkcjonowania, redukuje liczebność komisji czy klubów senackich i silniej akcentuje pozycję indywidualnych senatorów. **Po drugie, odmienny jest zakres funkcji Senatu**, bo niemal w całości ograniczają się one do udziału w procesie ustawodawczym. Stąd nieco inne ujęcie przebiegu obrad plenarnych, a także struktury i zadań komisji senackich. **Po trzecie, przepisy konstytucyjne wymagają, by niektóre akty Senatu były podejmowane w ramach ściśle wyznaczonych terminów, i nadają tym terminom charakter zawity.** Stąd **konieczność narzucenia Senatowi odmiennego tempa prac niż w Sejmie**, który tylko wyjątkowo jest związany terminami dla podjęcia swych aktów bądź rozstrzygnięć.

Widzieliśmy, że generalny schemat struktury organów Senatu pokrywa się ze schematem sejmowym. Do **istotniejszych różnic szczegółowych** należy natomiast zaliczyć:

1) określenie w art. 7 regulaminu Senatu maksymalnej liczby wicemarszałków Senatu (czterech), co jednak nie wyklucza powołania mniejszej ich liczby;
2) odmienną strukturę komisji stałych – art. 15 regulaminu Senatu przewiduje istnienie 16 komisji, w tym trzech o charakterze funkcjonalnym (Ustawodawcza, Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich oraz Praw Człowieka, Praworządności i Petycji), zakres działania komisji problemowych musi też uwzględniać fakt, że Konstytucja nie przyznaje Senatowi uprawnień kontrolnych wobec rządu;
3) brak możliwości powołania w Senacie komisji śledczej (art. 111 Konstytucji nie stosuje się bowiem odpowiednio do Senatu), co wynika z pozostawienia funkcji kontrolnej poza zakresem działania Senatu.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

212 **Formami politycznej organizacji posłów i senatorów są kluby, koła lub zespoły poselskie bądź senatorskie**, dopuszczalne jest też tworzenie klubów, kół lub zespołów wspólnych (art. 17 u.w.m.). Prawo ich tworzenia wynika z ogólnej wolności działania partii politycznych i w tym aspekcie jest gwarantowane konstytucyjnie (zob. orzeczenie TK z 26.01.1993 r., U 10/92).

Kluby i koła muszą być zorganizowane na zasadzie politycznej (art. 8 ust. 1 regulaminu Sejmu i art. 21 regulaminu Senatu). Oznacza to, że klub bądź koło muszą grupować członków prezentujących określoną orientację polityczną. Może to być przynależność do jednej partii politycznej, nie jest to jednak wymaganiem koniecznym, bo istnieją też kluby (koła) grupujące członków różnych partii czy organizacji, ale zdecydowanych na reprezentowanie wspólnej linii politycznej w izbie. Nie ma prawnego wymagania, aby kluby czy koła powstawały na bazie ugrupowań prezentujących swoje listy wyborcze w wyborach parlamentarnych. Poseł (senator) może należeć tylko do jednego klubu czy koła, choć nie ma prawnego zakazu zmiany barw klubowych w trakcie kadencji. Zawsze też występuje w izbie grupa posłów niezrzeszonych, pozostających poza klubami bądź kołami, a liczebność tej grupy rośnie wraz z biegiem kadencji.

Różnica między klubem a kołem ma charakter ilościowy – dla zorganizowania klubu wymagana jest liczba co najmniej piętnastu posłów bądź siedmiu senatorów. Jeżeli dane ugrupowanie czy orientacja polityczna ma mniej reprezentantów, może zorganizować tylko koło poselskie bądź senatorskie. Klubom jest przyznane uprzywilejowane stanowisko w izbie: są one z mocy prawa reprezentowane w Konwencie Seniorów, a z mocy zwyczaju parlamentarnego – w składzie Prezydium Izby (choć tu reprezentacja może się ograniczyć do klubów najsilniejszych) i komisji. Przedstawiciele kół nie zawsze znajdują miejsce w Konwencie Seniorów, nie mają też szansy na reprezentację we wszystkich komisjach. Istnieją także pewne różnice w zakresie finansowania działalności klubów i kół z budżetu Kancelarii Sejmu (Senatu).

Rolą klubów i kół jest stworzenie politycznych przesłanek funkcjonowania izby i podejmowania przez nią aktów i rozstrzygnięć. Ogólną strukturę klubów i kół wyznacza przede wszystkim podział na obóz rządzący i opozycję. Ich sposób działania i zakres samodzielności determinowany jest stylem funkcjonowania partii politycznych, a kluby stanowią ich emanację. Silna pozycja pozaparlamentarnego kierownictwa partyjnego może prowadzić do sytuacji, gdy zarówno kluby, jak i cały parlament stają się tylko instrumentem transmisji decyzji podejmowanych gdzie indziej.

Wewnętrzna organizacja klubów i kół zależy przede wszystkim od ich liczebności. Ugrupowanie małe może funkcjonować zawsze w ramach zebrania wszystkich członków, kluby duże funkcjonują w oparciu o struktury bardziej zhierarchizowane, a rolę podstawowego centrum decyzyjnego odgrywają prezydia klubów.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W klubie mogą też powstawać – oparte na quasi-politycznych kryteriach – wewnętrzne koła, zespoły czy inne formacje.

Relacje między posłem (senatorem) a jego klubem określa bliskość poglądów politycznych na zasadnicze kwestie podejmowane w izbie. Są jednak więzi o charakterze łatwiejszym do zidentyfikowania. Punktem wyjścia jest okres wyborów, w których poszczególne ugrupowania wysuwają kandydatów na podstawie ekspektatywy ich lojalnego współdziałania w całym okresie kadencji. **Spoiwem i gwarantem jednolitości klubu jest „dyscyplina klubowa", której istota polega na założeniu, że stanowisko wypracowane w ramach klubu będzie reprezentowane przez jego członków w debatach i głosowaniach.** W sprawach najważniejszych (zwłaszcza w sprawach personalnych, ale i w niektórych decyzjach ustawodawczych) klub podejmuje formalne uchwały, zobowiązujące jego członków do głosowania w sposób ustalony. Uchwały takie nie mają charakteru prawnie wiążącego – byłoby to sprzeczne z zasadą wolnego mandatu (o czym dalej), ale w praktyce odnoszą zwykle skutek. Naruszanie dyscypliny klubowej może mieć rozmaite konsekwencje. Najbardziej dalekosiężną może być brak poparcia w następnych wyborach dla niezdyscyplinowanego polityka. W ramach kadencji nie ma natomiast możliwości pozbawienia posła czy senatora mandatu, nawet jeżeli dystansuje się od tej orientacji politycznej, której zawdzięcza wybór (zob. m.in. postanowienie TK z 24.11.2010 r., Pp 1/08). Możliwe jest jednak wycofanie takiego posła (senatora) ze składu atrakcyjnych komisji czy gremiów parlamentarnych, pozostawienie go poza grupą mówców reprezentujących klub na posiedzeniach izby, pomijanie go przy inicjatywach podejmowanych w ramach klubu i podobne. Sankcją ostateczną jest wykluczenie z klubu, co, jak już wspomniałem, nie ma wpływu na dalsze piastowanie mandatu, ale przekreśla szanse na uzyskanie poparcia ugrupowania w następnych wyborach. Niemniej można zaobserwować zjawisko przechodzenia posłów z jednego klubu do innego i utrzymywania się tym sposobem na powierzchni życia politycznego.

Zespoły są formą organizowania się posłów (senatorów) według kryterium wspólnych zainteresowań o pozapolitycznym charakterze. Mają one charakter otwarty, jest ich obecnie ponad 100 i każdy poseł ma prawo przystąpienia do każdego zespołu, który mu odpowiada. Zespoły nie mają żadnych kompetencji wobec organów państwowych czy władz publicznych (art. 8 ust. 6 regulaminu Sejmu).

8.6. Status prawny posłów i senatorów

Status członków parlamentu jest wyznaczany na płaszczyźnie generalnej po- **213**
zycją tego organu w aparacie państwowym i koncepcją stosunku przedstawicieli do wyborców, a na płaszczyźnie szczegółowej – przez Konstytucję i realizujące ją ustawodawstwo zwykłe. Do określenia tego statusu używa się ogólnego pojęcia

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

„mandat parlamentarny". Trzeba pamiętać, że pojęcie to ma charakter wieloznaczny i używa się go przynajmniej **w trzech znaczeniach**:

1) jako wynikające z wyborów pełnomocnictwo udzielone członkowi parlamentu przez wyborców;
2) jako całokształt praw i obowiązków parlamentarzysty;
3) jako określenie funkcji członka parlamentu.

Obowiązujące przepisy używają pojęcia „mandat" we wszystkich tych znaczeniach, nie różnicując w istotniejszy sposób statusu prawnego posła i senatora.

Punktem wyjścia dla uzyskania mandatu są wybory – pierwsze uprawnienia wynikające z mandatu poseł (senator) uzyskuje w dniu ogłoszenia wyników wyborów (art. 105 ust. 2 Konstytucji), ale pełnia jego praw i obowiązków pojawia się dopiero po przystąpieniu do wykonywania mandatu, a to następuje po złożeniu ślubowania, z reguły – na pierwszym posiedzeniu izby (art. 2 u.w.m.). Mandat trwa przez całą kadencję i wygasa wraz z jej zakończeniem. Wyjątkowo może wygasnąć w trakcie kadencji, jeżeli poseł odmówił złożenia ślubowania (art. 104 ust. 3 Konstytucji), utracił prawo wybieralności, zrzekł się mandatu, zmarł, objął jedno ze stanowisk wymienionych w art. 103 Konstytucji, został uznany za winnego złożenia fałszywego oświadczenia w postępowaniu lustracyjnym. Konstytucja wprowadziła też instytucję pozbawienia mandatu, ale w bardzo ograniczonym zakresie, bo pozbawienie mandatu (które orzekane jest przez Trybunał Stanu) może nastąpić tylko w sytuacji, gdy poseł naruszył zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego albo zakaz nabywania takiego majątku (art. 107).

214 Dla określenia charakteru mandatu znaczenie podstawowe ma określenie stosunku przedstawiciela do swoich wyborców. Z tego punktu widzenia wyróżnia się tzw. mandat imperatywny i mandat wolny.

Mandat imperatywny (zwany też mandatem związanym) sytuuje posła na pozycji reprezentanta (przedstawiciela) tych (i tylko tych), którzy go wybrali, a więc swojego okręgu wyborczego. Tym samym pojawia się węzeł prawnej zależności między posłem a jego wyborcami: poseł jest prawnie związany wolą swych wyborców (co może znajdować wyraz w instytucji tzw. instrukcji i nakazów) oraz ponosi przed nimi odpowiedzialność za swe działania (co może przybierać postać odwołania posła przez wyborców). Jest to koncepcja mandatu historycznie wcześniejsza, nawiązująca do cywilistycznej koncepcji przedstawicielstwa i typowa już dla parlamentaryzmu średniowiecznego, także w Polsce. Została ona zanegowana wraz z ukształtowaniem się nowożytnych systemów politycznych. Na przełomie XVIII i XIX w. pojawiła się koncepcja mandatu wolnego. Do idei mandatu imperatywnego nawiązywała natomiast doktryna ustrojowa tzw. konstytucjonalizmu socjalistycznego; w praktyce miało to zresztą pozorny charakter.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Mandat wolny ukształtował się jako pochodna koncepcji zwierzchnictwa narodu. Opiera się na założeniu, w myśl którego poseł reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności (korpus wyborczy, naród), a nie jest przedstawicielem tych tylko, którzy go wybrali. Nie istnieje tym samym prawna zależność posła od swoich wyborców, niedopuszczalne są nakazy czy instrukcje wyborców, nie ma też możliwości odwołania posła przez wyborców. Przeciwnie, status posła jest uformowany w sposób zapewniający mu maksymalną niezależność i swobodę działania; oczekuje się od niego reprezentowania dobra powszechnego czy woli narodu-suwerena, nierzadko odległych od aktualnych życzeń wyborców. Taką koncepcję mandatu przyjmuje się dzisiaj właściwie we wszystkich państwach demokratycznych. Obie zarysowane konstrukcje mandatu dotyczą prawnej charakterystyki stosunku posła do wyborców. Nie można jednak zapominać, że we współczesnym państwie znaczenie podstawowe ma płaszczyzna polityczna. Poseł jest zawsze powiązany z jakimś ugrupowaniem politycznym, które wysunęło jego kandydaturę w wyborach i w ramach którego poseł działa w parlamencie. Była już wcześniej mowa o powiązaniach posła ze swoją partią polityczną (klubem parlamentarnym) – realia tych powiązań i zależności bywają bardzo odległe od koncepcji wolnego mandatu.

Niemniej konstrukcja mandatu wolnego jest współcześnie przyjmowana przez większość konstytucji. W Polsce daje jej wyraz art. 104: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców". Z tej ogólnej formuły wydobyć można **trzy bardziej szczegółowe cechy mandatu**:

1) **uniwersalność** – poseł reprezentuje cały naród (zbiorowy podmiot suwerenności, a nie poszczególne grupy wyborców bądź ich organizacje), co wyraźnie formułuje również art. 1 u.w.m.: „Posłowie i senatorowie wykonują swój mandat kierując się dobrem Narodu";
2) **niezależność** – ani wyborcy, ani ich organizacje nie mają prawnej możliwości narzucenia posłowi sposobu działania, zwłaszcza głosowania w izbie;
3) **nieodwołalność** – ani wyborcy, ani ich organizacje nie mogą doprowadzić do przedterminowego wygaśnięcia mandatu posła; zasada ta nie jest wprawdzie *expressis verbis* sformułowana w art. 104, ale można ją uważać za oczywistą konsekwencję treści w tym artykule zapisanych.

Charakterystyka mandatu poselskiego jako mandatu wolnego nawiązuje do **215**
klasycznych koncepcji doktrynalnych. Dla współczesnej charakterystyki mandatu coraz bardziej typowe staje się też określenie go jako **mandatu zawodowego**. Oznacza to, że działalność parlamentarna staje się głównym źródłem utrzymania dla większości zasiadających w nim posłów i senatorów, a w przeszłość odchodzi tradycyjny obraz notabla, który zasiada w parlamencie z racji swej pozycji i majątku. Ma to doniosłe skutki dla funkcjonowania współczesnego parlamentaryzmu. Powstaje klasa zawodowych polityków, którzy traktują to zajęcie w perspektywie całej swojej aktywności życiowej. Bez wątpienia podnosi to wiedzę i doświadczenie parlamentarzystów powtarzających kolejne kadencje. Zarazem jednak akcentuje to ich związki z ugru-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

powaniem politycznym, z którym związali swoje losy, co może osłabiać niezależność konieczną do kierowania się **dobrem narodu**.

216 **A.** Dla właściwego wykonywania mandatu niezwykle istotne jest stworzenie posłowi pewnych **gwarancji niezależności**, które z jednej strony utrudnią wywieranie na posła różnego rodzaju nacisków zewnętrznych, a z drugiej – uchronią go od pokus związanych z konfliktem interesów. Do gwarancji najważniejszych należy zaliczyć **immunitety** parlamentarne i zasadę **niepołączalności** (*incompatibilitas*).

Immunitet stanowi jedną z najstarszych instytucji parlamentarnych. Rozumiany jako wykluczenie bądź ograniczenie odpowiedzialności deputowanego za naruszenia prawa, pełni **dwie podstawowe funkcje**:

1) **ochrony niezależności członków parlamentu** i zagwarantowania im swobody wykonywania mandatu;
2) **ochrony niezależności i autonomii parlamentu** jako takiego (zob. orzeczenia TK z 28.01.1991 r., K 13/90, i z 28.11.2001 r., K 36/01).

Prawo konstytucyjne wyróżnia **dwie postaci immunitetu**:

1) **immunitet materialny, tzn. wyłączenie karalności określonych czynów**, co oznacza wyłączenie piastuna immunitetu spod działania materialnego prawa karnego; innymi słowy, czyn będący przestępstwem, jeśli popełni go zwykły obywatel, przestaje być przestępstwem, gdy popełni go poseł lub senator – tym samym nie ma podstaw do ścigania i karania za taki czyn;
2) **immunitet formalny, tzn. ograniczenie dopuszczalności ścigania za czyny będące według materialnego prawa karnego przestępstwem lub innym czynem karalnym**, co oznacza wyłączenie piastuna immunitetu ze zwykłego toku procedury karnej; innymi słowy, czyn popełniony przez posła czy senatora jest przestępstwem, ale ograniczeniu lub wyłączeniu ulega możliwość prowadzenia postępowania karnego – łączy się z tym zwykle przywilej nietykalności, ograniczający możliwość aresztowania (innego pozbawienia wolności) deputowanego.

B. Immunitet materialny ma charakter częściowy, bo obejmuje tylko działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego, pod warunkiem jednak że nie dochodzi przy tym do naruszenia praw osób trzecich (art. 105 ust. 1). Za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu należy uznać wszelkie działania posła w ramach Sejmu, w szczególności wystąpienia w dyskusjach, głosowania i podobne. W orzecznictwie Sądu Najwyższego uznano, że obejmuje ona też działania poza parlamentem, jeżeli mieszczą się one w granicach realizacji funkcji członka parlamentu (zob. uchwałę z 16.02.1994 r., I KZP 40/93, LEX nr 20648, a także późniejsze rozstrzygnięcia). Trybunał Konstytucyjny wskazuje zaś, że ochrona przysługuje tylko działaniom „bezpośrednio i wprost wynikającym z funkcji parlamentarzysty" (postanowienie z 26.11.2015 r., SK 8/13, oraz wyrok z 21.04.2016 r., K 2/14, i powołane tam orzecznictwo SN). Zawsze więc poseł musi występować w roli

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

parlamentarzysty, a nie jako osoba prywatna lub funkcjonariusz publiczny. Podobną formułę przyjęto potem w art. 6 ust. 2 u.w.m.

W tej samej uchwale Sądu Najwyższego wskazano też, że wykonywanie mandatu może następować tylko przy użyciu godziwych metod postępowania. Ogranicza to zakres immunitetu materialnego i pozwala przyjąć, że niektóre działania nie mogą – *ex definitione* – zostać zaliczone do wykonywania mandatu, nawet jeżeli zachodzi bezpośredni związek faktyczny z tym wykonywaniem (można tu wspomnieć sytuacje, kiedy to poseł głosował za swoich nieobecnych kolegów).

Dalsze ograniczenie immunitetu materialnego dotyczy sytuacji, w której poseł naruszy prawa osób trzecich, przez co należy rozumieć naruszenie dóbr osobistych. Jeżeli poseł – nawet w wystąpieniu sejmowym – nazwie kogoś łapówkarzem, agentem czy nikczemnikiem, to może w ten sposób popełnić przestępstwo. Immunitet z całą pewnością nie chroni też przed orzeczeniem cywilnoprawnym w razie naruszenia dobrego imienia lub czci innej osoby (zob. wyrok TK z 21.10.1998 r., K 24/98).

Immunitet materialny ma charakter bezwzględny (niewzruszalny), bo nie ma żadnej procedury, w której możliwe byłoby jego uchylenie. Artykuł 105 ust. 1 Konstytucji stanowi jednoznacznie, że za działania objęte immunitetem materialnym poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem (tzw. odpowiedzialność regulaminowa).

Immunitet materialny ma charakter trwały, bo działa także po wygaśnięciu mandatu, choć oczywiście tylko w odniesieniu do działalności, która miała miejsce w okresie sprawowania mandatu.

C. Immunitet formalny ma charakter zupełny, bo odnosi się do wszelkich czynów, które mogłyby podlegać odpowiedzialności karnej, popełnionych przez posła, niezależnie od ich związku z wykonywaniem mandatu.

Artykuł 105 ust. 2 Konstytucji mówi tylko o odpowiedzialności karnej, natomiast art. 10b u.w.m. dodaje jeszcze odpowiedzialność za wykroczenia. Immunitet formalny obejmuje także karną odpowiedzialność za naruszenie praw osób trzecich, popełnione przy wykonywaniu mandatu. Immunitet formalny nie dotyczy odpowiedzialności cywilnej, pracowniczej, zawodowej i podobnych.

Istotą immunitetu formalnego jest wyłączenie możliwości prowadzenia postępowania karnego przeciwko posłowi. Odnosi się do wszelkich stadiów tego postępowania.

Immunitet formalny obejmuje **wszystkie czyny poddane odpowiedzialności karnej**, niezależnie od tego, czy zostały one popełnione przed uzyskaniem mandatu czy już w trakcie jego sprawowania (raz jeszcze należy jednak przypomnieć,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

że chodzi tylko o czyny, które nie są objęte immunitetem materialnym). Natomiast **moment popełnienia czynu, a raczej moment wszczęcia postępowania karnego, różnicuje sposób ujęcia tego immunitetu**. Jeżeli postępowanie karne przeciwko osobie zostało wszczęte jeszcze przed wyborem tej osoby do parlamentu, to postępowanie takie „ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu" (art. 105 ust. 3 zd. 1 Konstytucji). Oznacza to, że w zasadzie „takie postępowanie karne musi być kontynuowane, a do jego zawieszenia dochodzi tylko wtedy, gdy izba zażąda tego przez podjęcie stosownej uchwały" (wyrok TK z 28.11.2001 r., K 36/01). Podjęcie postępowania w izbie następuje na wniosek zainteresowanego posła lub senatora, a żądanie zawieszenia postępowania karnego wymaga podjęcia uchwały większością trzech piątych ustawowego składu izby (276 posłów, 60 senatorów).

Gdy chodzi o czyny popełnione po uzyskaniu mandatu (a także czyny popełnione wcześniej, jeżeli przed wyborami nie wszczęto postępowania przeciwko osobie), to prowadzenie postępowania karnego jest niedopuszczalne bez uzyskania uprzedniej zgody Sejmu lub Senatu. Immunitet formalny ma więc **charakter względny**, bo może zostać uchylony. Jest to problem o kapitalnym znaczeniu, bo możliwość uchylenia immunitetu pozwala na odróżnienie sytuacji, w których poseł powinien ponieść odpowiedzialność karną, od sytuacji wyjątkowych, kiedy interes parlamentu nie pozwala na poddanie posła postępowaniu karnemu. Raz jeszcze trzeba przypomnieć, że immunitet nie może być gwarancją bezkarności posła. Obecne przepisy konstytucyjne przewidują **dwie formy uchylenia immunitetu**:

1) wyrażenie zgody przez zainteresowanego posła (art. 105 ust. 4) – wówczas żadne inne działania proceduralne nie są już wymagane;
2) uchylenie na mocy uchwały Sejmu (lub odpowiednio – Senatu) – procedura jest szczegółowo określona w ustawie o wykonywaniu mandatu oraz w regulaminach izb; od 2003 r. przyjęto (art. 7c ust. 6 u.w.m.) dla uchylenia immunitetu większość bezwzględną ustawowej liczby posłów lub senatorów, czyli 231 głosów w Sejmie lub 51 w Senacie.

Immunitet formalny ma charakter nietrwały i wygasa wraz z wygaśnięciem mandatu. Odpadają wówczas przeszkody w prowadzeniu przeciwko byłemu posłowi postępowania karnego – nie ma przy tym znaczenia, czy chodzi o czyn popełniony w czasie sprawowania mandatu czy wcześniej. Trzeba przypomnieć, że odmowa uchylenia immunitetu powoduje zawieszenie biegu przedawnienia w postępowaniu karnym (art. 105 ust. 3 Konstytucji). Immunitet formalny nie odnosi się zaś do innych dziedzin odpowiedzialności i nie chroni posła przed odpowiedzialnością cywilną, z zakresu prawa pracy i innych.

Instytucja immunitetu formalnego nie może być traktowana jako przywilej zapewniający posłowi bezkarność. Potrzeba istnienia tego immunitetu wyznaczana jest stopniem realności zagrożeń swobody działania posłów (zwłaszcza opozycyjnych) przez państwowy aparat przymusu. Trzeba jednak pamiętać, że ustawa z 9.05.1996 r.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie zapewnia dostatecznej ochrony opozycji, bo skoro uchylenie immunitetu następuje bezwzględną większością głosów, to większość rządząca samodzielnie determinuje te decyzje.

D. Nietykalność oznacza zakaz zatrzymania lub aresztowania posła (senatora) bez zgody Sejmu (Senatu), o czym stanowi art. 105 ust. 5 Konstytucji. Wyrażenie tej zgody następuje w formie uchwały odpowiedniej izby (konieczne jest uzyskanie bezwzględnej większości ustawowego składu izby; art. 10 ust. 7 u.w.m.), podejmowanej odrębnie od uchwały w przedmiocie uchylenia immunitetu. Otwiera to w szczególności możliwość tymczasowego aresztowania parlamentarzysty lub wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności i w takim wypadku należy uznać, że wykonywanie mandatu ulega zawieszeniu.

Należy zaznaczyć, że ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora ujmuje pojęcie „zatrzymanie" bardzo szeroko, odnosząc je do wszelkich form pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej przez organy stosujące przymus (art. 10 ust. 2). Zarazem ustawa – w nawiązaniu do wspomnianego już orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 28.01.1991 r., K 13/90 – dopuszcza zastosowanie takich środków, jeżeli jest to podyktowane stanem wyższej konieczności lub obrony koniecznej. Z kolei art. 105 ust. 5 Konstytucji formułuje przesłankę ujęcia na gorącym uczynku. W każdym razie prawo dopuszcza wyjątkowe zastosowanie środków przymusu wobec posła bez uprzedniego uzyskania zgody Sejmu – konieczne jest wówczas niezwłoczne powiadomienie Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Nie ma więc przeszkód do użycia środków przymusu wobec parlamentarzysty, który łamie prawo, np. prowadząc po pijanemu samochód, niszcząc cudzą własność czy blokując drogi publiczne.

Przepisy nie normują innych aspektów nietykalności, w szczególności dopuszczalności przeprowadzenia rewizji bądź przeszukania w mieszkaniu posła (senatora) lub jego biurze. Precedensowe przeprowadzenie takiej rewizji w 2014 r. nie udzieliło odpowiedzi na wszystkie pytania, zwłaszcza że zgody na rewizję w biurze poselskim oraz w pokoju posła w hotelu sejmowym dokonano za wiedzą Marszałka Sejmu (zob. opinie ekspertów sejmowych oraz postanowienie Sądu Rejonowego Warszawa-Wola w Warszawie z 10.09.2014 r., III Kp 1302/14, Prz. Sej. 2015/6).

E. Kolejny element niezależności parlamentarzystów stanowi **zasadę niepołączalności**, którą należy rozpatrywać w dwóch aspektach: **217**

1) formalnym – jako zakaz łączenia mandatu z innymi funkcjami lub stanowiskami państwowymi (art. 103);
2) materialnym – jako zakaz podejmowania lub wykonywania określonych rodzajów działalności zawodowej lub podobnej (art. 107).

F. Należy rozróżnić pojęcia: „niepołączalność formalna" i „niewybieralność". Niepołączalność formalna oznacza wykluczenie możliwości równoczesnego

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

piastowania mandatu posła i sprawowania innego urzędu, zajmowania stanowiska i innego zatrudnienia – na ogół zainteresowanemu pozostawiana jest wówczas możliwość wyboru tego, z czego zechce zrezygnować. Natomiast niewybieralność oznacza wykluczenie zdolności określonej osoby do kandydowania w wyborach i objęcia mandatu ze względu na inny pełniony urząd, funkcję czy stanowisko (np. w myśl art. 132 urzędujący Prezydent nie ma prawnej zdolności do objęcia mandatu parlamentarnego).

Jest to jednak przypadek jedyny, natomiast w Konstytucji szeroko ujęty jest zakres niepołączalności (*incompatibilitas*). Artykuł 102 wyklucza możliwość jednoczesnego piastowania mandatu w Sejmie i Senacie (a Kodeks wyborczy ustala takie same zasady wobec polskiego i europejskiego mandatu parlamentarnego). Artykuł 103 ust. 1 wylicza urzędy państwowe, które nie mogą być łączone z mandatem parlamentarnym – wyliczenie to obejmuje właściwie wszystkie organy konstytucyjne państwa, z wyjątkiem Rady Ministrów oraz stanowisk sekretarzy stanu w administracji rządowej. Wyjątek ten stanowi nawiązanie do jednej z podstawowych zasad systemu parlamentarnego, w myśl której **rząd pochodzi z parlamentu**, rzeczą naturalną jest więc, że członkowie rządu są zarazem posłami. Zakazane jest też łączenie mandatu z zatrudnieniem w kancelariach: Sejmu, Senatu i Prezydenta, lub w administracji rządowej, a także ze stanowiskiem ambasadora. Wreszcie (art. 103 ust. 2) *incompatibilitas* dotyczy osób wykonujących urząd sędziego lub prokuratora (także po przejściu w stan spoczynku – zob. postanowienie SN z 9.11.2011 r., III SW 169/11, OSNP 2012/11–12, poz. 161), osób zatrudnionych jako urzędnicy służby cywilnej, funkcjonariusze policji i służb ochrony państwa, żołnierze w czynnej służbie wojskowej. Ustawa zwykła może ten katalog dodatkowo rozszerzać (art. 103 ust. 3 Konstytucji; zob. np. art. 247 § 1 pkt 7 k.w.; zob. też uchwałę TK z 6.02.1996 r., W 11/95, oraz wyrok TK z 11.01.2000 r., K 7/99).

Ordynacja wyborcza ustala dla posła termin 14 dni, liczony od dnia wydania zaświadczenia o wyborze, na złożenie rezygnacji z zajmowanego stanowiska, w przeciwnym razie mandat wygasa. Wygaśnięcie mandatu następuje również wtedy, jeżeli poseł w trakcie sprawowania mandatu obejmie jedno ze wspomnianych stanowisk (art. 247 § 1 pkt 6 k.w.).

G. Niepołączalność materialna oznacza zakaz podejmowania pewnych typów działalności w okresie sprawowania mandatu. Artykuł 107 Konstytucji wymienia tu zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, w ramach której osiągane są korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego; ustawodawstwo zwykłe dorzuca także bardziej konkretne zakazy, dotyczące m.in. członkostwa we władzach podmiotów gospodarczych z udziałem Skarbu Państwa lub mienia komunalnego. Zakaz ten opiera się na założeniu, że przyjęcie mandatu oznacza dobrowolne poddanie się dodatkowym ograniczeniom i obowiązkom, które nie ciążą na innych obywatelach (zob. uchwałę TK z 13.04.1994 r., W 2/94, oraz wyrok z 31.03.1998 r.,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

K 24/97). *Ratio legis* tych uregulowań jest oczywiste: chodzi o zapobieżenie korupcji i uniknięcie konfliktu interesów.

§ Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora określa liczne dalsze **uprawnienia** oraz **obowiązki** posłów i senatorów. **218**

! 1. Uprawnienia i obowiązki związane z działalnością izby i jej organów:

a) udział posła w posiedzeniach Sejmu oraz komisji, których jest członkiem (art. 13 u.w.m.); jest to zarówno uprawnienie posła, a więc poza wypadkiem naruszenia dyscypliny obrad (art. 175 ust. 5 regulaminu Sejmu) nie ma możliwości wykluczenia go z udziału w posiedzeniu, jak i jego obowiązek, a więc nieusprawiedliwiona nieobecność rodzi sankcje, przede wszystkim natury finansowej (art. 24 regulaminu Sejmu); prawo udziału w posiedzeniu kryje w sobie prawo zabierania głosu;

b) prawo kandydowania i zasiadania w organach Sejmu, przede wszystkim w komisjach;

c) prawo organizowania się w kluby (tu jednak musi się zebrać przynajmniej 15 posłów), koła i zespoły poselskie;

d) prawo zgłaszania interpelacji i zapytań, a także pytań w sprawach bieżących pod adresem premiera i pozostałych członków rządu (art. 115 Konstytucji) – prawo to nie przysługuje senatorom; szerzej procedury interpelacyjne zostaną omówione w rozważaniach o funkcji kontrolnej Sejmu.

! 2. Uprawnienia i obowiązki związane z wykonywaniem mandatu. Należy tu wymienić w szczególności:

a) obowiązek informowania wyborców o swej pracy w izbie oraz o działalności izby, do której poseł (senator) został wybrany (art. 1 ust. 2 u.w.m.);

b) prawo uzyskiwania, a więc też żądania informacji i wyjaśnień od członków Rady Ministrów oraz od przedstawicieli właściwych instytucji i organów państwowych lub samorządowych, dotyczących spraw wynikających z wykonywania obowiązków członka parlamentu (art. 16 u.w.m.);

c) prawo uzyskiwania informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek i innych jednostek gospodarczych Skarbu Państwa lub komunalnych (art. 19 u.w.m.); ograniczenia tego uprawnienia wynikają z ochrony tajemnic niejawnych oraz ochrony dóbr osobistych;

d) prawo podejmowania interwencji w organach administracji rządowej i samorządu terytorialnego, w zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz w organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej w celu załatwienia sprawy wniesionej w imieniu własnym bądź wyborcy, jak również prawo zaznajamiania się z tokiem jej rozpatrzenia; poseł (senator) ma też prawo wstępu na teren tych jednostek, a ich kierownicy są obowiązani powiadomić go w terminie 14 dni o stanie tej interwencji i terminie jej załatwienia (art. 20 u.w.m.);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

e) prawo do zorganizowania na terenie biura poselskiego (senatorskiego), do zatrudniania pracowników tego biura i do uzyskiwania na te cele środków finansowych z budżetu izby (art. 23 u.w.m.).

3. **Uprawnienia i obowiązki dotyczące indywidualnej sytuacji prawnej posła lub senatora**. Dwa podstawowe: immunitet i niepołączalność, zostały już omówione, tu należy jeszcze wymienić:

a) prawo do diety parlamentarnej: przysługuje ono każdemu posłowi i senatorowi i traktowane jest jako szczególnego rodzaju wyrównanie kosztów ponoszonych przy wykonywaniu mandatu; wobec pojawienia się posłów zawodowych (o czym dalej) diety tracą charakter podstawowego źródła dochodów posła – obecnie wynoszą one 25% wynagrodzenia podeskretarza stanu, z wyłączeniem dodatku za wysługę lat (art. 42 ust. 2 u.w.m.);
b) prawo do bezpłatnych przejazdów środkami transportu publicznego na terenie kraju (art. 43 u.w.m.);
c) prawo do korzystania z funduszu świadczeń socjalnych i wiele szczegółowych uprawnień z tego wynikających (art. 41 u.w.m.);
d) obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym; w 1997 r. wprowadzono też tzw. Rejestr Korzyści (prowadzony przez Państwową Komisję Wyborczą i mający charakter jawny, a w odniesieniu do posłów i senatorów – przez Marszałków izb), w którym odnotowywane są wszelkie korzyści uzyskiwane przez posłów i senatorów w czasie pełnienia mandatu, m.in. piastowane stanowiska i wykonywane zajęcia, otrzymywane darowizny, finansowane przez sponsorów wyjazdy zagraniczne i inne (art. 35a u.w.m.).

Owe uprawnienia i obowiązki odnoszą się do wszystkich posłów i senatorów. Każdy z nich może też otrzymać urlop bezpłatny w miejscu stałej pracy i **wówczas staje się tzw. posłem zawodowym**. W takim wypadku przysługuje mu stałe miesięczne **uposażenie** (w wysokości 80% wynagrodzenia podsekretarza stanu, z wyłączeniem dodatku za wysługę lat) oraz dodatkowe świadczenia finansowe i socjalne (art. 25 i n. u.w.m.). W tym zakresie poseł (senator) jest traktowany jak pracownik i poddany jest w szczególności zakazowi równoczesnego wykonywania innej pracy zawodowej.

219 Jeśli chodzi o **odpowiedzialność posłów i senatorów**, to – jak już była mowa – ulega ona na płaszczyźnie karnoprawnej istotnemu ograniczeniu ze względu na instytucję immunitetu. **W zakresie nieobjętym immunitetem ponoszą oni natomiast odpowiedzialność cywilną, pracowniczą, zawodową czy dyscyplinarną, tak jak wszyscy obywatele.**

Posłowie (senatorowie) nie ponoszą prawnej odpowiedzialności ani przed swoimi wyborcami (nie można ich więc odwołać przed upływem kadencji), ani przed swoim ugrupowaniem politycznym czy też parlamentem jako takim (nie można więc posła

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

czy senatora pozbawić mandatu uchwałą izby). Jedynym wyjątkiem jest możliwość pozbawienia mandatu na podstawie orzeczenia Trybunału Stanu, jeżeli poseł czy senator naruszy antykorupcyjne zakazy, o których mowa w art. 107, co jednak nie zdarzyło się dotąd w praktyce. Poseł (senator) utraci też mandat w razie prawomocnego skazania na karę pozbawienia praw publicznych, a także (art. 99 ust. 3) w razie każdego prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

Natomiast za działalność parlamentarną i związaną z wykonywaniem mandatu posłowie i senatorowie podlegają odpowiedzialności przed Sejmem (Senatem). Dotyczy to w szczególności działań i zachowań, do których odnosi się immunitet materialny (art. 105 ust. 1). Regulamin Sejmu (art. 21–25) precyzuje procedurę tzw. odpowiedzialności regulaminowej posłów. Odnosi się ona do sytuacji, w której poseł nie wykonuje obowiązków poselskich lub zachowuje się w sposób nieodpowiadający godności posła, a także jeśli poseł naruszy lub nie dopełni niektórych obowiązków nałożonych na niego przez ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Po pierwsze, Komisja Regulaminowa, Spraw Poselskich i Immunitetowych może wówczas – po wysłuchaniu zainteresowanego – zwrócić posłowi uwagę, udzielić mu upomnienia lub nagany, a od tych decyzji przysługuje odwołanie do Prezydium Sejmu (art. 22 regulaminu Sejmu). Po drugie, nieusprawiedliwiona nieobecność na posiedzeniach Sejmu lub komisji oraz niewzięcie udziału w pewnym odsetku głosowań w Izbie powoduje obniżenie uposażenia i diety poselskiej – odpowiednie decyzje podejmuje Marszałek Sejmu (art. 24 regulaminu Sejmu). Po trzecie, obniżenie uposażenia i/lub diety może nastąpić w razie uniemożliwiania – przez rażące naruszenie regulaminów – pracy izb oraz – co jest najnowszym dodatkiem – rażącego naruszania spokoju i porządku na całym terenie parlamentu. Decyduje o tym Prezydium Sejmu, a ukaranemu posłowi przysługuje tylko możliwość zwrócenia się do Prezydium o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 23 regulaminu Sejmu). Nie przysługuje tu droga sądowa, co – wobec tego, że uposażenie stanowić ma podstawowe źródło utrzymania posła – może nasuwać wątpliwości na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Szczególna rola przypada w Sejmie **Komisji Etyki Poselskiej** utworzonej w październiku 1997 r. Do stałych jej zadań należy rozpatrywanie spraw wynikających z Rejestru Korzyści i majątkowych oświadczeń poselskich, a także spraw niegodnego zachowania się posłów w Sejmie lub poza nim. Szczególny jest skład Komisji Etyki Poselskiej (po jednym reprezentancie każdego klubu) oraz sposób jej wybierania (kandydatów zgłaszają przewodniczący klubów; członek Komisji może wnieść sprzeciw wobec członkostwa w Komisji innego kandydata – wówczas uprawnieni muszą zgłosić nową kandydaturę; skład Komisji wybierany jest przez Sejm w głosowaniu łącznym).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 9

PARLAMENT. FUNKCJE

Literatura: Bagińska-Masiota A., *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010; Banaszak B., *Komisje śledcze we współczesnym parlamentaryzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007; Chybalski P., *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014; Ciapała J., *Pozycja Sejmu w dziedzinie polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych*, Prz. Sej. 1998/6; Garlicki L., *Kompetencje kontrolne Senatu RP?*, Prz. Sej. 2000/6; Granat M. (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007; *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z 24 czerwca 1999 roku z Komentarzem*, Warszawa 2008; Jaskiernia J., *Charakter i funkcja Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2004/6; Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999; *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziewicz, Warszawa 2015; Kuciński J., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju RP*, Warszawa 2018; Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008; Kubuj K., *Rola Marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, Prz. Leg. 2004/2; Kuciński J., *Sejmowa kontrola działalności rządu*, Warszawa 2017; Litwin T., *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016; Masternak-Kubiak M., Trzciński J., *System rządów w Konstytucji RP z 2 IV 1997 – analiza kompetencji Sejmu*, Prz. Sej. 1997/5; Popławska E., *Proces ustawodawczy w Senacie a jakość prawa*, Prz. Leg. 2004/2; Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu RP*, Prz. Sej. 2000/6; Sokolewicz W., *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalania*, Prz. Leg. 2004/2; Stębelski M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012; Szmyt A., *Z problematyki sejmowej komisji śledczej*, GSP 2004, t. XII; Szmyt A. (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu RP,* Warszawa 2018; Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014; Wawrzyniak J., *Sejm a Prezydent RP i Rada Ministrów*, Warszawa 2016; Zbrojewska M., *Wybrane karnoprocesowe zagadnienia postępowania przed sejmową komisją śledczą*, Prz. Sej. 2006/5; Zubik M., *Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych*, PiP 2005/10.

9.1. Wprowadzenie

220 **Zakres kompetencji parlamentu** i jego funkcje wyznacza charakter ustrojowy tego ciała jako organu reprezentacji narodu. Nie oznacza to jednak, by władza parlamentu mogła mieć absolutny charakter.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Po pierwsze, pozycja parlamentu musi odpowiadać zasadzie podziału władz. Zasada ta – stanowiąc antytezę zasady jednolitości władzy państwowej – wyklucza nadawanie parlamentowi roli zwierzchnika wobec władz pozostałych. Innymi słowy, konieczne jest zachowanie pewnej równowagi między legislatywą, egzekutywą i sądownictwem, na co wskazuje też wyraźnie art. 10 ust. 1 Konstytucji. Niemniej gdy chodzi o relacje między „władzami politycznymi", to w polskiej demokratycznej tradycji konstytucyjnej równowaga ta nigdy nie miała idealnego charakteru, przeciwnie – można było mówić raczej o zjawisku pewnego pierwszeństwa parlamentu w relacjach z władzami wykonawczymi (zob. NB 181).

Po drugie, dalsze bariery przy wyznaczaniu kompetencji parlamentu wynikają z zasady konstytucjonalizmu, bo – na jej tle – wyborcza legitymizacja parlamentu nie zwalnia go od obowiązku podporządkowywania się postanowieniom konstytucji i respektowania orzeczeń sądowych o konstytucyjności ustaw i innych rozstrzygnięć parlamentu.

Tradycyjna klasyfikacja funkcji parlamentu opiera się na rozróżnieniu **funkcji ustawodawczej** i **funkcji kontrolnej** – obecnie daje temu wyraz art. 95 Konstytucji, wyraźnie różnicując jednak rolę obu izb – o ile podmiotami funkcji ustawodawczej są zarówno Sejm, jak i Senat, o tyle funkcja kontrolna została powiązana tylko z Sejmem (art. 95 ust. 2).

A. Funkcja ustawodawcza stanowi podstawową przesłankę określania roli parlamentu jako organu władzy ustawodawczej i polega na stanowieniu aktów prawnych o szczególnej mocy prawnej, najwyższej w systemie prawa wewnętrznego. **Funkcję tę parlament sprawuje na zasadzie wyłączności.** Oznacza to, że: **221**

1) żaden inny organ państwowy nie może stanowić aktów o randze ustawy, chyba że Konstytucja dopuszcza to w sposób wyraźny (taki wyjątek jest zawarty w art. 234);
2) kompetencje prawodawcze innych organów państwowych muszą mieć charakter podporządkowany, mogą więc polegać tylko na stanowieniu tzw. aktów podustawowych (zob. NB 99).

W ramach funkcji ustawodawczej można wyróżnić – wzorem zwłaszcza doktryny francuskiej – tzw. funkcję ustrojodawczą, a więc stanowienie norm konstytucyjnych, oraz funkcję ustawodawczą *sensu stricto*, polegającą na stanowieniu ustaw zwykłych. W Polsce obie te funkcje są skupione w rękach parlamentu, choć wykonywane w różnej procedurze (zob. NB 25). Tylko wyjątkowo wykonywanie funkcji ustrojodawczej, rozumiane jako wprowadzanie poprawek do obowiązującej Konstytucji, może dodatkowo wymagać formy referendum (zob. art. 235 ust. 6).

Rola i zakres funkcji ustawodawczej polskiego parlamentu uległy zasadniczym zmianom w wyniku wejścia Polski do Unii Europejskiej, ponieważ poważna część jego

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

dotychczasowej władzy ustawodawczej została przejęta przez organy europejskie (zob. NB 399). Polski parlament zachował w tym zakresie tylko kompetencje opiniodawcze wobec Rady Ministrów (której przedstawiciele reprezentują Rzeczpospolitą w unijnym procesie prawodawczym) – w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego realizacja tych kompetencji opiniodawczych stanowi element funkcji ustawodawczej, a nie kontrolnej parlamentu (wyrok z 12.01.2005 r., K 24/04; zob. NB 401). Ustalenie to ma zasadnicze znaczenie dla rozdziału kompetencji Sejmu i Senatu, bo obie te izby muszą uczestniczyć (choć nie na jednakowych prawach) w wykonywaniu funkcji ustawodawczej, natomiast funkcja kontrolna przynależy przede wszystkim Sejmowi.

222 **B. Funkcja kontrolna** stanowi drugie klasyczne zadanie parlamentu. Odnosi się ona przede wszystkim do rządu i systemu podporządkowanej mu administracji, a jej kształt i cel należy rozpatrywać na tle **dwóch zasad ustrojowych**. Po pierwsze, istotą systemu parlamentarnego jest **przyznanie izbie wpływu na powołanie rządu i możliwości spowodowania dymisji rządu i poszczególnych jego członków**. Przesłanką podejmowania tych decyzji musi być wiedza o faktycznym funkcjonowaniu rządu i administracji, muszą więc istnieć instrumenty prawne umożliwiające gromadzenie tej wiedzy. Po drugie, istotą współczesnego parlamentu jest **istnienie opozycji, która – w ramach izby – musi mieć możliwość wglądu w działania rządu** i administracji, także w sytuacjach, które dla większości parlamentarnej mogą okazać się niewygodne.

Podstawową treścią funkcji kontrolnej jest dokonywanie samodzielnych ustaleń stanu faktycznego, dotyczących funkcjonowania rządu, ministrów i podległych im podmiotów. Ogólnie (i w nawiązaniu do terminologii zaproponowanej niegdyś przez Andrzeja Gwiżdża) można to określać jako **prawo żądania informacji, a towarzyszy mu też prawo żądania obecności** ministrów i innych przedstawicieli organów rządowych na posiedzeniach Sejmu lub komisji. Ustalaniu faktów towarzyszy – z natury Sejmu jako organu politycznego – dokonywanie ocen i formułowanie różnego rodzaju sugestii, do których adresaci powinni się też ustosunkowywać; w doktrynie określa się to mianem **„prawo żądania wysłuchania"**. Nawet jeżeli w praktyce owe sygnały i sugestie mogą wywierać wpływ na kierunek prac rządowych (pamiętajmy o politycznej odpowiedzialności rządu i ministrów przed Sejmem), to nie mają one prawnie wiążącego charakteru i mieszczą się w modelu rządów parlamentarnych.

C. Znacznie więcej wątpliwości pojawi się natomiast, gdy uprawnienia parlamentu pójdą o krok dalej i prawo żądania wysłuchania przekształci się w **prawo żądania wykonania**. Nie jest bowiem rolą parlamentu podejmowanie decyzji wykonawczych, tzn. rozstrzygających konkretne sprawy państwowe – jest to rola i odpowiedzialność organów władzy wykonawczej, przede wszystkim rządu. Wkraczanie parlamentu w te decyzje prowadziłoby do rozmywania odpowiedzialności za ich podejmowanie (por. orzeczenie TK z 22.11.1995 r., K 19/95).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Niemniej Konstytucja przewiduje pewne wyjątki w tym zakresie. Dotyczą one np. powierzenia Sejmowi uprawnień związanych z wprowadzaniem bądź utrzymywaniem **stanów nadzwyczajnych** (zob. NB 382 i n.). Tylko Sejm może wydać postanowienie o stanie wojny (ale w sytuacji, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, postanowienie takie może wydać Prezydent) i tylko Sejm decyduje o zawarciu pokoju (art. 116). Sejmowi musi zostać przedłożone rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego i ma on prawo uchylić takie rozporządzenie (art. 231). Zgoda Sejmu jest potrzebna do przedłużenia stanu wyjątkowego (art. 230 ust. 2) i stanu klęski żywiołowej (art. 232) ponad konstytucyjnie wyznaczone maksimum. Są to sytuacje szczególne, gdy potrzeba starannej kontroli decyzji władzy wykonawczej przeważa nad ogólnymi konsekwencjami zasady podziału władz.

Parlamentowi przysługuje też tzw. funkcja kreacyjna, choć nie wspomniano o niej w art. 95 Konstytucji. Polega ona na bezpośrednim powoływaniu i odwoływaniu innych organów konstytucyjnych państwa oraz osób wchodzących w skład tych organów, na egzekwowaniu ich odpowiedzialności bądź na innych formach wpływu na skład personalny tych organów. Jeśli chodzi o rząd i ministrów, to jest to w sposób ścisły powiązane z wykonywaniem funkcji kontrolnej, stanowiąc niejako jej podsumowanie, ale kompetencje kreacyjne sięgają znacznie dalej, odnosząc się – choć w różny sposób – do prawie wszystkich organów konstytucyjnych państwa. Poza tym, już na poziomie ustawodawstwa zwykłego, parlament jest też włączany do obsady kierowniczych stanowisk w różnego rodzaju organach i instytucjach, zwłaszcza gdy pozostają one oddzielone od systemu władzy wykonawczej. **223**

Pamiętać przy tym należy, że status niektórych organów i instytucji jest w tym sensie szczególny, że akcentuje elementy apolityczności i (względnej) niezależności. Ich kadencyjność pomyślana jest jako dodatkowa gwarancja tej niezależności, bo – z założenia – po wyborach parlamentarnych organy te przez pewien czas działają w dotychczasowym składzie, ukształtowanym przez poprzednią większość parlamentarną. Zapewnia to element pluralizmu w aparacie państwowym i dlatego wątpliwe konstytucyjnie są regulacje wprowadzające przedterminowe wygaśnięcie kadencji tych organów i pozwalające na powołanie ich w nowym składzie.

W realizacji funkcji kreacyjnej rola podstawowa należy do Sejmu, a kompetencje Senatu mają znacznie bardziej ograniczony charakter. I tak, gdy chodzi o konstytucyjne organy państwa, w odniesieniu do:

a) **Prezydenta** – prawo jego kreowania należy bezpośrednio do wyborców (art. 127 ust. 1), natomiast izby, działając jako Zgromadzenie Narodowe, mogą uznać trwałą niezdolność Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 131 ust. 2 pkt 4) lub mogą postawić Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 145), co może być pierwszym krokiem do pozbawienia go urzędu;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

b) **Rady Ministrów** – jest ona powoływana w skomplikowanej procedurze wymagającej współdziałania Prezydenta i większości sejmowej (art. 154 i 155); Sejm może też wyrazić Radzie Ministrów wotum nieufności (ale tylko w formie tzw. wotum konstruktywnego), co rodzi obowiązek dymisji rządu (art. 158);
c) **ministrów** (i innych członków Rady Ministrów) – ich powoływanie, o ile następuje w formie indywidualnych zmian w składzie Rady Ministrów, przebiega bez udziału Sejmu (art. 161), natomiast w każdym czasie Sejm może im wyrazić wotum nieufności, co rodzi obowiązek dymisji (art. 159);
d) **Trybunału Konstytucyjnego** – wszyscy jego członkowie są wybierani przez Sejm (art. 194 ust. 1), zasada niezawisłości wyklucza możliwość odwołania;
e) **Trybunału Stanu** – wszyscy jego członkowie wybierani są przez Sejm, z wyjątkiem Przewodniczącego, którym jest – z urzędu – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (art. 199 ust. 1 i 2);
f) **Najwyższej Izby Kontroli** – jej Prezes jest wybierany przez Sejm za zgodą Senatu (art. 205 ust. 1);
g) **Rzecznika Praw Obywatelskich** – jest on wybierany przez Sejm za zgodą Senatu (art. 209 ust. 1);
h) **Rzecznika Praw Dziecka** – jest on wybierany przez Sejm za zgodą Senatu (art. 4 ustawy z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka);
i) **Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** – Sejm powołuje jej dwóch członków, Senat – jednego, a Prezydent – dwóch (art. 214 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 ust. 1 u.r.t.);
j) **Narodowego Banku Polskiego** – jego Prezes jest powoływany przez Sejm (art. 227 ust. 3); Sejm i Senat powołują po jednej trzeciej składu Rady Polityki Pieniężnej będącej jednym z organów tego Banku (art. 227 ust. 5);
k) **Krajowej Rady Sądownictwa** – Sejm powołuje do jej składu czterech posłów, a Senat dwóch senatorów (art. 187 ust. 1). Nowela z 2018 r. do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przyznała też Sejmowi kompetencję do wyboru wszystkich piętnastu „sądowych" członków Rady (zob. NB 333).

9.2. Funkcja ustawodawcza

224 Funkcja ustawodawcza była zawsze traktowana jako **podstawowe zadanie parlamentu**, m.in. ze względu na jego charakter jako organu przedstawicielskiego. Na tym tle ukształtowało się pojmowanie ustawy jako aktu normatywnego o cechach szczególnych i uformowały się koncepcje prymatu ustawy i wyłączności ustawy.

Nie powracając do szczegółowych rozważań nad tymi kwestiami (zob. NB 107 i 108), ograniczyć się tu można do przypomnienia, że **ustawa jest to**:
a) akt parlamentu,
b) o charakterze normatywnym,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

c) zajmujący najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa krajowego (podporządkowany jednak Konstytucji),
d) o nieograniczonym zakresie przedmiotowym, przy czym niektóre materie mogą być regulowane tylko w drodze ustawy lub z jej wyraźnego upoważnienia,
e) dochodzący do skutku w szczególnej procedurze, która w swych zasadniczych zrębach znajduje unormowanie konstytucyjne.

! Ostatnia z tych cech oznacza, że proces dochodzenia ustawy do skutku jest ujęty w szczególną procedurę, zwaną trybem ustawodawczym. Jest to całokształt parlamentarnych i pozaparlamentarnych etapów dochodzenia ustawy do skutku, tak jak określa je Konstytucja. **225**

! W obecnym stanie prawnym należy wyróżnić:
1) inicjatywę ustawodawczą (art. 118);
2) rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm i – ewentualnie – uchwalenie ustawy (art. 119 i 120);
3) rozpatrzenie ustawy przez Senat i – ewentualnie – uchwalenie poprawek lub uchwalenie odrzucenia ustawy w całości (art. 121 ust. 1 i 2), a w takich wypadkach następuje rozpatrzenie przez Sejm poprawek Senatu lub jego uchwały o odrzuceniu ustawy (art. 121 ust. 3);
4) podpisanie ustawy przez Prezydenta – na tym etapie możliwe jest skierowanie ustawy przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego lub zastosowanie weta ustawodawczego, które powoduje konieczność ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm większością trzech piątych głosów (art. 122);
5) ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw (art. 122 ust. 2), co jest warunkiem jej wejścia w życie.

Wymienione etapy wyróżnione są w przepisach konstytucyjnych, ale należy pamiętać, że zanim dojdzie do wykonania inicjatywy ustawodawczej, projekt ustawy musi zostać opracowany. Jeżeli proces opracowywania dokonuje się w ramach rządu, to biegnie on w ramach prawnych określonych zwłaszcza regulaminem pracy Rady Ministrów z 29.10.2013 r. oraz rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. (istotnie zmienionego w listopadzie 2015 r.) w sprawie „Zasad techniki prawodawczej".

! Zasadniczy model postępowania ustawodawczego jest określony w przepisach konstytucyjnych. Wiele jednak dalszych istotnych kwestii jest unormowanych w regulaminach Sejmu i Senatu, a także w niektórych ustawach szczegółowych. Kontrolę nad dochowaniem tych wymagań proceduralnych sprawuje w ostatecznym rachunku Trybunał Konstytucyjny. Jeżeli ustali on naruszenie konstytucyjnych elementów trybu ustawodawczego, to zawsze orzeka tzw. proceduralną niekonstytucyjność ustawy. Natomiast naruszenie wymagań ustalonych w regulaminach lub ustawach szczegółowych daje podstawę do orzeczenia o niekonstytucyjności tylko, jeżeli

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

przybierze wymiar kwalifikowany, w szczególności uniemożliwiając pełny udział opozycji w pracach parlamentarnych (zob. wyroki TK z 11.03.2015 r., P 4/14, oraz z 9.03.2016 r., K 47/15).

226 Inicjatywa ustawodawcza to uprawnienie konstytucyjnie określonych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu, które skutkuje obowiązkiem rozpatrzenia przez Sejm wniesionych projektów w szczególnej procedurze. Zawsze postępowanie legislacyjne musi się rozpoczynać w Sejmie.

Podmiotami prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji) są:
1) posłowie – art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu precyzuje, że chodzi tu o komisje sejmowe (ale nie komisje śledcze) bądź grupy co najmniej 15 posłów (jest to taka sama liczba, jakiej wymaga się dla stworzenia klubu poselskiego);
2) Senat – konieczna jest uchwała całej izby, a grupy senatorów nie mają prawa inicjatywy ustawodawczej;
3) Prezydent;
4) Rada Ministrów;
5) grupa co najmniej 100.000 obywateli.

Podmiotowe ograniczenia prawa inicjatywy ustawodawczej występują w odniesieniu do:
1) projektu ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) oraz projektów ustaw bezpośrednio wyznaczających sytuację finansów państwowych (ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo) – tu inicjatywę ma tylko Rada Ministrów (art. 221);
2) projektu ustawy o zmianie Konstytucji – inicjatywa przysługuje grupie obejmującej co najmniej jedną piątą ustawowej liczby posłów (tj. 92 posłom), Senatowi i Prezydentowi, nie ma jej więc Rada Ministrów i bezpośrednio obywatele (art. 235 ust. 1).

Przez wiele kadencji podmiotem najczęściej korzystającym z prawa inicjatywy ustawodawczej była Rada Ministrów (Andrzej Szmyt mówił nawet o „dominacji projektów rządowych"). W ostatnim dziesięcioleciu na pierwsze miejsce wysunęły się poselskie projekty ustaw. Z jednej strony wynikało to z rosnącej aktywności opozycji, przy czym takie projekty mają na ogół znacznie mniejsze szanse uchwalenia. Z drugiej strony rozwija się praktyka wnoszenia projektów przez posłów większości rządzącej, zwłaszcza projektów ustaw o kontrowersyjnym politycznie charakterze. Pojawiają się sytuacje nadużywania inicjatywy poselskiej, gdy projekt, *de facto* przygotowany w ramach rządu, jest wnoszony przez posłów obozu większości. Pozwala to na znaczne przyspieszenie procedury ustawodawczej, bo m.in. pozwala na obejście obowiązku przedstawienia projektów aktów wykonawczych oraz przeprowadzania uzgodnień międzyresortowych, wymaganego dla przedłożenia projektu ustawy przez Radę Ministrów.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

§ Artykuł 118 ust. 2 wprowadził – nieznaną przedtem – **procedurę tzw. inicjatywy ludowej**, kiedy to projekt ustawy może zostać wniesiony przez grupę co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wyborcze do Sejmu, a tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa. Odpowiednio, ustawa z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli przewiduje, że w celu przygotowania projektu ustawy i zgromadzenia niezbędnej liczby podpisów tworzy się **komitet inicjatywy ustawodawczej**, złożony co najmniej z 15 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Po zebraniu pierwszego tysiąca podpisów przewodniczący komitetu informuje Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu – od tej chwili treść projektu nie może już ulegać zmianie. Po zgromadzeniu 100.000 podpisów projekt jest przekazywany Marszałkowi Sejmu i – o ile nie dojdzie do sporu o prawidłowość złożonych podpisów (co ostatecznie rozstrzyga Sąd Najwyższy) – pierwsze czytanie projektu zostaje przeprowadzone w terminie trzech miesięcy. Nie ma przeszkód prawnych dla równoległego wniesienia projektu ustawy w sprawie, w której inna grupa obywateli lub inny uprawniony podmiot wykonał już inicjatywę ustawodawczą. Niedopuszczalne jest natomiast wniesienie projektu w sprawach, w których Konstytucja zastrzega wyłączność inicjatywy innym podmiotom (zmiana Konstytucji, sprawy budżetowe).

! **Projekt ustawy musi być zaopatrzony w uzasadnienie**, które przedstawia m.in. skutki finansowe wykonania ustawy (art. 118 ust. 3 Konstytucji). Zgodnie z art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu uzasadnienie musi także zawierać:

1) potrzebę i cel wydania ustawy;
2) stan rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana;
3) różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym;
4) przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i prawne;
5) założenia podstawowych aktów wykonawczych;
6) wskazanie źródeł finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
7) oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej lub że przedmiot regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekty ustaw składa się Marszałkowi Sejmu (popularnie używa się określenia „wnieść do laski marszałkowskiej"). Marszałek może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie nie odpowiada wskazanym wymaganiom. Jeżeli natomiast powstaje wątpliwość, czy projekt nie jest sprzeczny z prawem (a więc np., czy proponowane postanowienia ustawy nie naruszają Konstytucji albo prawa UE), to art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu stwarza Marszałkowi – po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu – możliwość zwrócenia się do Komisji Ustawodawczej, która może (większością trzech piątych głosów) zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Na tej podstawie Marszałek może (ale nie musi) odmówić nadania projektowi dalszego biegu.

! Rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm odbywa się w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1), przedzielonych pracami komisji sejmowych. Termin „czyta- **227**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nie" oznacza rozpatrzenie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu; nie dokonuje się tam, oczywiście, odczytywania projektu, natomiast prowadzi się nad nim debatę i podejmuje decyzje o dalszym jego losie.

Punktem wyjścia jest **pierwsze czytanie**, przy czym – co nie może już mieć miejsca w odniesieniu do dalszych dwóch czytań – **może się ono odbyć bądź na posiedzeniu plenarnym Sejmu, bądź od razu na posiedzeniu komisji sejmowej**. Ze względu na znaczne obciążenie porządku dziennego posiedzeń Sejmu regułą jest ta druga forma, z tym jednak, że art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu wymienia projekty, które ze względu na swoją materię muszą być poddane pierwszemu czytaniu na posiedzeniu plenarnym (m.in. zmiana Konstytucji, ustawy dotyczące praw, wolności i obowiązków obywateli, ustawy budżetowe i podatkowe, ustawy dotyczące wyborów, ustroju organów państwa i samorządu terytorialnego, kodeksy – zob. wyrok TK z 7.11.2013 r., K 31/12, w którym wskazano, że wyznaczenie tych materii należy do autonomii regulacyjnej Sejmu). Marszałek może też skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu każdy inny projekt, jeżeli **przemawiają za tym ważne względy –** jest to pozostawione jego uznaniu politycznemu.

Pierwsze czytanie obejmuje:
1) uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę;
2) pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy;
3) debatę nad ogólnymi zasadami projektu.

Jeżeli przeprowadzane jest na posiedzeniu Sejmu, to kończy się podjęciem uchwały o skierowaniu projektu do komisji lub o odrzuceniu go w całości.

Właściwe prace nad projektem toczą się następnie w komisjach sejmowych, przy czym szczególna rola przypada Komisji Ustawodawczej. Projekt zostaje skierowany do jednej lub kilku stałych komisji. Sejm może też utworzyć komisję nadzwyczajną dla rozpatrzenia projektu.

Po pierwszym przedyskutowaniu projektu komisja (komisje) może postanowić o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego (art. 70a i n. regulaminu Sejmu). Polega ono na przedstawieniu – w ramach komisji – stanowiska wobec projektu ustawy przez podmioty, które – w odpowiednim trybie i terminie – zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy. Przeprowadzenie wysłuchania publicznego stanowi jedną z form absorpcji działalności lobbingowej do formalnego trybu parlamentarnej procedury ustawodawczej.

Dla prowadzenia szczegółowych prac nad projektem ustawy komisja sejmowa powołuje zwykle kilkuosobową podkomisję, która z udziałem przedstawicieli wnioskodawcy oraz ekspertów zajmuje się ostatecznym przygotowaniem stanowiska wobec projektu. Stopień autonomii podkomisji, a potem komisji, zależy od politycznej rangi projektu.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Podkomisja, a potem komisja zamykają swe prace przyjęciem **sprawozdania o projekcie**, w którym mogą zaproponować (art. 43 regulaminu Sejmu):
1) przyjęcie projektu bez poprawek;
2) przyjęcie projektu z poprawkami (jest to regułą, przy czym konieczne jest wówczas włączenie poprawek do projektu i nadanie mu formy tekstu jednolitego);
3) odrzucenie projektu.

Na żądanie wnioskodawców w sprawozdaniu zamieszcza się wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisję (tzw. wnioski mniejszości). Zakres poprawek proponowanych przez komisję bywa niekiedy bardzo szeroki, może więc dojść do sytuacji, gdy proponowana wersja projektu będzie zasadniczo odbiegać od intencji autora zawartych w wersji pierwotnej. Przyjmuje się jednak, że wnioskodawca traci kontrolę nad projektem z chwilą jego wniesienia do Sejmu, z tym że do zakończenia drugiego czytania może on projekt wycofać (art. 119 ust. 4). Komisja nie może samodzielnie odrzucić projektu, może jednak – poza przedstawieniem Sejmowi wniosku o jego odrzucenie – zwrócić się do Marszałka Sejmu, by ten zwrócił się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu (art. 42 ust. 5 regulaminu Sejmu). Nieco zbliżone skutki ma wycofanie projektu przez wnioskodawcę w celu dokonania autopoprawek. Czasem komisja zatrzymuje prace nad projektem lub spowalnia je do tego stopnia, by nie opracować żadnego sprawozdania przed końcem kadencji. Ponieważ, stosownie do zasady dyskontynuacji (zob. NB 199), koniec kadencji kładzie kres istnieniu niezałatwionych projektów, jest to forma rezygnacji z projektów, do których odrzucenia nie dopuszcza się z różnych względów w formalnym głosowaniu izby.

Szczególna rola w pracach nad projektem ustawy przypada Komisji Ustawodawczej. Jeżeli projekt został skierowany tylko do Komisji Ustawodawczej, to sposób jej działania jest taki, jak opisany wyżej. Jeżeli projekt został skierowany do innej komisji, to Prezydium Komisji Ustawodawczej może wyznaczyć przedstawicieli Komisji Ustawodawczej, którzy będą brali udział w pracach komisji, do której projekt skierowano. Przedstawiciele ci mogą zgłaszać wnioski i propozycje poprawek (nie mają jednak prawa udziału w głosowaniu w komisji; art. 81 ust. 3 regulaminu Sejmu). Jeżeli te wnioski lub poprawki nie zostaną przyjęte przez komisję, to Komisja Ustawodawcza może zwrócić się o ich ponowne rozpatrzenie przez komisję rozpatrującą projekt. Jeżeli komisja ta nadal odmówi akceptacji propozycji Komisji Ustawodawczej, to nieprzyjęte wnioski i poprawki są zamieszczane w sprawozdaniu komisji, z zaznaczeniem, że pochodziły one od Komisji Ustawodawczej (art. 83 regulaminu Sejmu). Traktowane są one wówczas tak samo jak wnioski mniejszości, czyli ostatecznego rozstrzygnięcia dokonuje Sejm.

! Po opracowaniu sprawozdania przez komisję odbywa się **drugie czytanie**, zawsze przeprowadzane na posiedzeniu Sejmu. **Drugie czytanie**, zgodnie z art. 44 regulaminu Sejmu, **obejmuje**:
1) przedstawienie sprawozdania o projekcie;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

2) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków; prawo zgłaszania poprawek przysługuje grupom 15 posłów, a także wnioskodawcy projektu i Radzie Ministrów; Marszałek może, choć nie musi, odmówić przyjęcia poprawek, których uprzednio nie przedłożono w komisji (art. 119 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu); w razie wniesienia poprawek i wniosków projekt na ogół kieruje się znowu do komisji, która zajmuje wobec nich stanowisko; poprawki wnoszone na tym etapie nie mogą jednak wprowadzać treści całkowicie pozostających poza pierwotnym projektem, bo mogłoby to stanowić formę obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej (zob. zwłaszcza wyroki TK: z 24.03.2004 r., K 37/03; z 21.12.2005 r., K 45/05; z 16.04.2009 r., P 11/08; z 18.11.2014 r., K 23/12).

Następnie, jeśli projektu nie skierowano ponownie do komisji, bezpośrednio po zakończeniu drugiego czytania **przeprowadza się trzecie czytanie**. Obejmuje ono przedstawienie stanowiska komisji lub posła sprawozdawcy wobec zgłoszonych poprawek i wniosków oraz głosowanie (art. 49 regulaminu Sejmu). Najpierw poddaje się pod głosowanie wniosek o odrzucenie projektu w całości (o ile wniosek taki został postawiony), następnie poprawki, w kolejności ich merytorycznego znaczenia, a wreszcie projekt w całości, w brzmieniu zaproponowanym przez komisję, ze zmianami wynikającymi z wcześniej przyjętych poprawek. Stosowana jest niekiedy technika łącznego głosowania nad szeregiem poprawek (pozwala to m.in. na szybkie odrzucanie poprawek zgłaszanych przez opozycję). Choć można to traktować jako instrument przeciwdziałający tzw. obstrukcji parlamentarnej (polegającej na zgłaszaniu przez opozycję bardzo znacznej liczby poprawek i żądaniu ich kolejnego rozpatrywania i głosowania), tworzy się też pokusa nadawania procedurze odrzucania poprawek opozycji czysto mechanicznego charakteru.

Dla uchwalenia projektu konieczna jest zwykła większość głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W momencie uchwalenia projekt staje się ustawą, dalsze prace legislacyjne są więc prowadzone już nad ustawą z dnia... (data uchwalenia) o... (tytuł ustawy).

Ustawę uchwaloną przez Sejm jego Marszałek przekazuje Senatowi (art. 121 ust. 1).

228 **Rozpatrzenie ustawy przez Senat** jest koniecznym etapem postępowania ustawodawczego, ale **Senat nie odgrywa roli równouprawnionego partnera pierwszej izby**. Tylko bowiem w odniesieniu do zmiany Konstytucji oraz do ustawy ratyfikacyjnej, o której mowa w art. 90 Konstytucji, zawsze konieczna jest zgoda Senatu na przyjęcie tekstu uchwalonego przez Sejm; we wszystkich pozostałych wypadkach Sejm może odrzucić propozycje Senatu.

Dodatkowo prace Senatu są poddane ścisłym ramom czasowym: w odniesieniu do ustaw zwykłych termin do zajęcia stanowiska przez Senat wynosi 30 dni od przekazania mu ustawy uchwalonej przez Sejm; nieco inne terminy odnoszą się do ustawy

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

budżetowej (art. 223; zob. NB 235) i do ustaw pilnych (art. 123 ust. 3; zob. NB 234). Jeżeli w tym terminie Senat nie podejmie żadnej uchwały, to ustawę uznaje się za przyjętą w brzmieniu uchwalonym przez Sejm (art. 121 ust. 2), a Marszałek Sejmu przekazuje ją do podpisu Prezydentowi.

Procedura rozpatrywania ustawy przez Senat (art. 68 regulaminu Senatu) **jest podobna do procedury jej uchwalania przez Sejm**. Marszałek Senatu kieruje tekst ustawy do właściwej komisji senackiej. Komisja (komisje) powinna w terminie 18 dni zaproponować sposób ustosunkowania się Senatu do ustawy; następnie odbywa się posiedzenie Senatu, debata i głosowanie. **Senat może podjąć uchwałę o**:

1) przyjęciu ustawy bez poprawek – pozwala to na natychmiastowe przekazanie ustawy Prezydentowi, bez czekania na upływ trzydziestodniowego terminu;
2) odrzuceniu ustawy, co nie jest dopuszczalne w odniesieniu do ustawy budżetowej (art. 223);
3) wprowadzeniu poprawek do tekstu ustawy.

Na tle tej ostatniej możliwości toczyły się w minionych latach liczne spory między izbami. Pojawił się problem zakresu dopuszczalnych poprawek, a mianowicie: czy możliwe jest zgłoszenie poprawki, która nie dotyczy materii unormowanej w ustawie. Ostatecznie ukształtował się pogląd (zob. m.in. wyroki TK: z 19.06.2002 r., K 11/02; z 4.11.2009 r., Kp 1/08; z 20.07.2011 r., K 9/11; z 18.04.2012 r., K 33/11), w myśl którego Senat jest ograniczony zakresem spraw normowanych w ustawie sejmowej (**szerokość** regulacji), a wnoszenie poprawek całkowicie poza ten zakres wykraczających należy uznać za ukrytą formę inicjatywy ustawodawczej, a więc za niedopuszczalne. Nie ma natomiast ograniczeń, by poprawki Senatu – w ramach już uregulowanej materii – przyjmowały rozwiązania zupełnie odmienne od zawartych w ustawie sejmowej, nawet zastępując całą ustawę przygotowanym przez siebie tekstem jednolitym (**głębokość** regulacji).

Senat podejmuje swoją uchwałę zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 120 w zw. z art. 124 Konstytucji). Uchwała jest przekazywana Marszałkowi Sejmu.

Rozpatrzenie przez Sejm uchwały Senatu następuje wtedy, gdy zaproponował on odrzucenie ustawy lub uchwalił do ustawy poprawki. Uchwałę Senatu kieruje się do komisji, która (które) rozpatrywała projekt danej ustawy i do której należy teraz rozważenie wniosków Senatu i przedstawienie Sejmowi sprawozdania (art. 54 regulaminu Sejmu). W sprawozdaniu tym komisje wnioskują o uchwalenie proponowanych przez Senat zmian w całości lub w części bądź też o odrzucenie propozycji Senatu. **229**

Sejm może odrzucić zarówno poszczególne poprawki Senatu, jak i wniosek o odrzucenie ustawy, musi jednak zachować formy głosowania wymagane przez Konstytucję

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

(zob. wyrok TK z 5.10.2017 r., Kp 4/15). Taka uchwała Sejmu musi być podjęta bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – jeżeli takiej większości zabraknie, to propozycję Senatu uznaje się za przyjętą (art. 121 ust. 3). W takim wypadku postępowanie ustawodawcze zostaje zamknięte (jeżeli Senat proponował odrzucenie ustawy) lub ustawa nabiera brzmienia, jakie wynika z poprawki Senatu, i w takim kształcie zostaje przedstawiona Prezydentowi. Jest to jeden z mechanizmów zracjonalizowanego parlamentaryzmu, przyjętego w obecnej Konstytucji (zob. NB 64) i przyznającego silną pozycję Sejmowi, ale tylko pod warunkiem że istnieć w nim będzie odpowiednio stabilna większość. W braku tej większości wzrasta rola innych organów państwowych, w tym przypadku Senatu.

Przyjęty model postępowania zawsze pozwala na dokończenie postępowania ustawodawczego, nawet jeżeli rysują się znaczne rozbieżności między izbami. Albo bowiem Sejm zdoła odrzucić propozycje Senatu, albo – wobec braku stosownej większości w Sejmie – propozycje te wejdą do tekstu ustawy, ale w każdym razie możliwe będzie kontynuowanie procesu ustawodawczego. Nie ma zaś możliwości zablokowania prac między Sejmem a Senatem, co kiedyś określano mianem „pat ustawodawczy".

Trzeba zauważyć, że nie istnieje żaden termin, w którym Sejm musiałby zająć stanowisko wobec uchwały Senatu, a nie można przyjąć, że poprawki nieodrzucone w jakimś terminie wchodzą automatycznie do tekstu ustawy. Zawsze koniecznym elementem jest przeprowadzenie w Sejmie głosowania nad propozycjami Senatu. Dopóki głosowanie takie się nie odbędzie, prace nad ustawą zostają zatrzymane (a koniec kadencji, zgodnie z zasadą dyskontynuacji – zob. NB 199, może położyć im kres). Tą drogą Sejm może nie dopuścić do przyjęcia ustawy w sytuacji, gdy nie zgadza się z poprawkami Senatu, a nie jest w stanie ich odrzucić.

230 ! Po zakończeniu postępowania w Senacie (i ewentualnie po raz drugi w Sejmie) **Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi** (art. 122 ust. 1). **Podpisywanie ustaw** przez głowę państwa należy do rozwiązań tradycyjnych. Podpisanie ustawy określa się mianem „promulgacja", łącząc z tą czynnością wiele skutków prawnych. Utrzymanie kompetencji promulgacyjnych przez głowę państwa jest o tyle logiczne, że w wielu krajach prezydent lub monarcha dysponują prawem weta wobec ustawy. Weto może mieć charakter absolutny (co raczej nie występuje we współczesnych demokracjach) i od razu powodować niedojście ustawy do skutku. Weto może też mieć charakter zawieszający (co jest rozwiązaniem typowym) i może zostać – w szczególnej procedurze – odrzucone (przełamane) przez parlament.

§ Artykuł 122 ust. 2 przewiduje, że **Prezydent podpisuje ustawę w terminie 21 dni od dnia jej przedstawienia przez Marszałka Sejmu**. Termin ten ulega **skróceniu do siedmiu dni** w odniesieniu do ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym (art. 224 ust. 1) oraz w odniesieniu do ustaw, które zostały uchwalone w trybie pilnym (art. 123 ust. 3). Prawną treścią aktu podpisania ustawy,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

jak wskazuje Bogusław Banaszak, jest „urzędowe stwierdzenie, że ustawa uchwalona (przyjęta) została przez odpowiednie organy (Sejm i Senat) w konstytucyjnie określonym trybie i w brzmieniu przedstawionym Prezydentowi przez Marszałka Sejmu".

Podpisanie ustawy jest obowiązkiem Prezydenta, chyba że skorzysta on z jednego z uprawnień przewidzianych w art. 122 ust. 3–5 (zob. NB 231 i 232). Dotyczy ono zawsze całej ustawy; poza sytuacją, o której mowa w art. 122 ust. 4 zd. 2, Prezydent nie ma możliwości podpisania tylko części postanowień ustawy i zakwestionowania pozostałych (tzw. weto selektywne). Obowiązek podpisania ustawy ma najpierw charakter względny, bo Prezydent może skorzystać z przysługujących mu procedur zakwestionowania ustawy (weto ustawodawcze albo skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego). Obowiązek podpisania ustawy nabiera charakteru bezwzględnego z upływem wspomnianego terminu – powstrzymanie się wówczas od podpisania ustawy stanowiłoby delikt konstytucyjny, za który Prezydent mógłby zostać pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Prawnym skutkiem podpisania ustawy jest powstanie – również po stronie Prezydenta – obowiązku zarządzenia jej ogłoszenia. Ogłoszenia ustawy dokonuje prezes Rady Ministrów i dopiero wtedy możliwe staje się jej wejście w życie (zob. NB 233).

231 Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności tej ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 3 zd. 1) – dochodzi wówczas do tzw. prewencyjnej kontroli konstytucyjności, dokonywanej po uchwaleniu ustawy przez parlament, ale przed jej wejściem w życie. Jest to uprawnienie Prezydenta o charakterze wyłącznym (bo żaden inny podmiot nie może na tym etapie istnienia ustawy zakwestionować jej przed Trybunałem Konstytucyjnym) i samodzielnym (bo nie jest wymagane uzyskanie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów – art. 144 ust. 3 pkt 9). Uprawnienie to należy widzieć na tle ogólnej misji Prezydenta, nakładającej na niego obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2). Wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego oznacza rezygnację Prezydenta z wykorzystania weta ustawodawczego.

Prezydent może zakwestionować przed Trybunałem Konstytucyjnym każdą ustawę, a więc wszelkie ustawy zwykłe, a także ustawy wyrażające zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej. Możność zakwestionowania przed Trybunałem obejmuje też ustawy budżetowe oraz ustawy o prowizorium budżetowym, co do których Trybunał Konstytucyjny obowiązany jest wydać orzeczenie w ciągu dwóch miesięcy (art. 224 ust. 2). Jeśli chodzi o ustawę o zmianie Konstytucji, to art. 235 nie zawiera jasnej regulacji, ale wydaje się, że w każdym razie dopuszczalne jest postawienie przed Trybunałem zarzutu, iż została uchwalona z naruszeniem wymaganej procedury.

Treścią zarzutu Prezydenta musi być niezgodność ustawy (lub jej poszczególnych przepisów) z Konstytucją. Niezgodność ta może polegać na sprzeczności treścio-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wej (niezgodność materialna), naruszeniu trybu wymaganego przepisami prawa do wydania ustawy bądź naruszeniu kompetencji do wydania ustawy (art. 68 u.o.p.TK; zob. też orzeczenie TK z 12.01.1995 r., K 12/94). Prezydent może wycofać wniosek, jeżeli sprawa nie została jeszcze rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny, i wówczas postępowanie ulegnie umorzeniu, a Prezydent będzie musiał podpisać ustawę (zob. np. postanowienie TK z 13.10.2010 r., Kp 2/10).

Orzeczenie Trybunału ma charakter wiążący. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za zgodną z Konstytucją, po stronie Prezydenta pojawia się bezwzględny obowiązek jej podpisania (art. 122 ust. 3 zd. 2). Nie wyklucza to możliwości ponownego zakwestionowania ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, już w trybie kontroli następczej, bo praktyka stosowania ustawy może jej nadać treści sprzeczne z Konstytucją (zob. orzeczenie TK z 20.11.1995 r., K 23/95, oraz wyrok TK z 24.06.1998 r., K 3/98).

! Jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za niezgodną z Konstytucją, po stronie Prezydenta pojawia się bezwzględny obowiązek odmowy podpisania ustawy (art. 122 ust. 4 zd. 1 – zob. wyrok TK z 5.10.2017 r., Kp 4/15). Odmowa ta ma charakter ostateczny, a postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu. Zarazem art. 122 ust. 4 zd. 2 przewiduje, że jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzeknie, iż przepisy uznane przezeń za niezgodne z Konstytucją nie są nierozerwalnie związane z całą ustawą (zob. rozwinięcie tego pojęcia w wyroku TK z 28.04.1999 r., K 3/99), to Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu:

1) **podpisuje ustawę z pominięciem** przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, a więc – można powiedzieć – w okrojonym kształcie, albo
2) **zwraca ustawę Sejmowi** w celu usunięcia niezgodności.

! W razie zwrócenia ustawy Sejmowi w celu usunięcia niezgodności Sejm uchwala nowy, zgodny z Konstytucją, tekst przepisów zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny (zob. art. 59–63 regulaminu Sejmu). Dopuszczalne jest dokonanie w ustawie zmian redakcyjnych, które dostosują ją do wprowadzonych zmian, natomiast zakazane jest wprowadzanie zmian wykraczających poza zakres przepisów, które Trybunał uznał za niekonstytucyjne. Przygotowanie stosownych zmian należy do komisji sejmowej, która rozpatrywała niegdyś projekt danej ustawy, a po uchwaleniu tych zmian przez Sejm podlegają one rozpatrzeniu przez Senat, który może proponować swoje poprawki, Sejm natomiast może je odrzucić – stosownie do ogólnych zasad określonych w art. 121 Konstytucji. Tekst przyjęty przez izby (tzn. ostateczną wersję ustawy) przekazuje się Prezydentowi. Należy uznać, że jeżeli Prezydent będzie miał wątpliwości co do tego, czy nowe uregulowanie jest zgodne z Konstytucją, to będzie mógł sprawę ponownie przekazać Trybunałowi Konstytucyjnemu i podpisać ustawę dopiero wtedy, gdy Trybunał orzeknie, że jest ona zgodna z Konstytucją.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Jeżeli Prezydent nie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustawy, to **może zastosować weto ustawodawcze, tzn. przekazać Sejmowi ustawę do ponownego rozpatrzenia** (art. 122 ust. 5 zd. 1). Weto nie może dotyczyć ustaw budżetowych i ustaw o prowizorium budżetowym (art. 224 ust. 1 zd. 2), a także – jak można przypuszczać na podstawie art. 235 ust. 7 – ustaw o zmianie Konstytucji. Może ono dotyczyć tylko ustawy jako takiej; polskiemu Prezydentowi nie przysługuje prawo weta selektywnego, które odnosiłoby się jedynie do wskazanych postanowień ustawy, a nie blokowałoby możliwości dojścia do skutku pozostałych postanowień. Weto może zostać wycofane w każdym czasie od jego wniesienia, byle nastąpiło to przed ostatecznym głosowaniem Sejmu nad ponownym uchwaleniem ustawy (orzeczenie TK z 5.11.1996 r., K 6/96). **232**

Zgłoszenie weta jest wynikiem negatywnej oceny ustawy przedstawionej do podpisu. Prezydent może zażądać ponownego rozpatrzenia ustawy z każdego powodu, zarówno ze względów politycznych, gdy uważa unormowania przyjęte przez parlament za nietrafne, jak i ze względów prawnych, gdy uzna, że ustawa narusza Konstytucję czy międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent dysponuje swobodą uznania, tym bardziej że wniesienie weta nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 6). Może jednak pojawić się pytanie, czy powstrzymanie się od zastosowania weta wobec ustawy, co do której Prezydent wie lub powinien wiedzieć, że jest sprzeczna z Konstytucją, nie powinno być traktowane w kategoriach deliktu konstytucyjnego dającego podstawę do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Prawnym skutkiem prezydenckiego weta jest zahamowanie postępowania ustawodawczego i ponowne przekazanie ustawy Sejmowi do jej rozpatrzenia. Postępowanie sejmowe polega najpierw na ponownym rozpatrzeniu ustawy przez komisję (komisje) sejmową, która niegdyś nad nią pracowała (art. 64 regulaminu Sejmu). Komisja może zaproponować ponowne uchwalenie ustawy, nie można już natomiast wnosić do tekstu ustawy zmian i poprawek. Następnie odbywa się głosowanie na posiedzeniu Sejmu (Senat nie bierze udziału w tym etapie postępowania). Jeżeli ustawa zostanie ponownie uchwalona przez Sejm większością trzech piątych głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, to po stronie Prezydenta pojawia się bezwzględny obowiązek podpisania ustawy. Musi to nastąpić w terminie siedmiu dni i w tej sytuacji Prezydent nie ma już możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o prewencyjną kontrolę ustawy (art. 122 ust. 5 zd. 3 i ust. 6).

Weto Prezydenta nie ma więc charakteru absolutnego (stąd też określa się je jako weto zawieszające) **i może być przełamane przez Sejm**, o ile będzie w nim istnieć odpowiednia większość kwalifikowana, co jest zgodne z koncepcjami parlamentaryzmu zracjonalizowanego.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

233 ! Ostatnią czynnością proceduralną Prezydenta jest **zarządzenie ogłoszenia ustawy** w Dzienniku Ustaw (art. 122 ust. 2 Konstytucji). Na tej podstawie czynność ogłoszenia zostaje dokonana przez Prezesa Rady Ministrów, bo z mocy art. 21 ustawy z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych do niego należy wydawanie tego Dziennika.

§ Ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw jest warunkiem jej wejścia w życie (zob. NB 112), co – stosownie do art. 4 ustawy z 20.07.2000 r. – następuje w zasadzie 14 dni po dniu ogłoszenia, tzn. po dacie, jaką oznaczony jest dzień jej elektronicznej publikacji w Dzienniku Ustaw. Sama ustawa może jednak ustalić inny termin swego wejścia w życie. Najbardziej typowa jest sytuacja, gdy przygotowanie wykonania ustawy musi zabierać więcej czasu, ustanawia się więc znacznie bardziej oddalony w czasie moment jej wejścia w życie, czyli *vacatio legis*. Bardziej złożona jest sytuacja, gdy ustawodawca pragnie skrócić zasadę czternastodniowej *vacatio legis*, a zwłaszcza **nadać ustawie moc wsteczną**. Choć obecna Konstytucja wyraźnie zakazuje nadawania retroaktywnego obowiązywania tylko przepisom karnym (art. 42), to jednak na tle ustabilizowanego już orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można **wskazać trzy ogólniejsze wymagania w tym zakresie** (zob. NB 50):

1) generalny zakaz nadawania mocy wstecznej przepisom, które pogarszają sytuację prawną ich adresatów;
2) nakaz ukształtowania *vacatio legis* w sposób pozostawiający adresatom **odpowiedni** czas na dostosowanie się do nowej sytuacji, ponieważ może się zdarzyć, że okres 14 dni okaże się niewystarczający;
3) nakaz ustanowienia przepisów przejściowych chroniących tzw. interesy w toku.

234 ! Procedura ustawodawcza może ulec przyspieszeniu, jeżeli **projekt ustawy** zostanie uznany **za pilny** (art. 123). Istotą trybu pilnego, jak wskazywał Marcin Kudej, jest: „uprzywilejowanie danego projektu ustawy, polegające na priorytetowym traktowaniu go w porównaniu z innymi projektami, a także na znacznym przyspieszeniu całego trybu ustawodawczego". Procedury trybu pilnego, znane w różnych wersjach w większości państw współczesnych, pozwalają na wprowadzenie pewnej hierarchii projektów; zwykle też pozwalają one rządowi na zapewnienie pierwszeństwa swoim przedłożeniom. Dla rzeczywistego kształtu trybu pilnego decydujące znaczenie mają dwie kwestie: czy rząd może parlamentowi narzucić obowiązek rozpatrzenia danego projektu w trybie pilnym oraz czy parlament musi rozpatrzyć taki projekt w wyznaczonym konstytucyjnie terminie.

§ Artykuł 123 ust. 1 Konstytucji dopuszcza nadanie pilnego charakteru tylko projektom ustaw wniesionym przez Radę Ministrów, a decyzję w tej sprawie pozostawia samemu rządowi – Sejm nie ma możliwości sprzeciwienia się takiej decyzji. Pewne projekty, ze względu na wagę materii, nie mogą być jednak poddane trybowi pilnemu. Odnosi się to do:

1) ustaw podatkowych;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

2) ustaw dotyczących prawa wyborczego;
3) ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych;
4) kodeksów.

Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, a więc każdy projekt dotyczący innych materii (poza ustawą budżetową i ustawą o zmianie Konstytucji) może być przez rząd uznany za pilny (zob. wyrok TK z 15.07.2013 r., K 7/12, w którym zakazu stosowania trybu pilnego do ustaw podatkowych nie odniesiono do innych ustaw o daninach publicznych).

Pilność projektu oznacza obowiązek Sejmu do jego rozpatrzenia w możliwie krótkim terminie, ale Konstytucja żadnego terminu nie ustanawia, a tylko nakazuje, by odrębność postępowania z projektami pilnymi określono w regulaminie Sejmu (art. 123 ust. 2). Regulamin zaś ustala w szczególności, że komisja (komisje) rozpatrująca projekt pilny powinna zakończyć prace w terminie nie dłuższym niż 30 dni (art. 73 ust. 2 regulaminu Sejmu). Jest to termin o charakterze instrukcyjnym i jego przekroczenie nie rodzi skutków prawnych dla losów projektu pilnego. Dopóki projekt nie zostanie uchwalony przez Sejm, dopóty nie może stać się ustawą – w praktyce poszanowanie pilności projektu zależy więc całkowicie od uznania Sejmu. Stąd procedury pilnych projektów nie można w Polsce traktować jako instrumentu ograniczającego rolę Sejmu.

Natomiast Konstytucja (art. 123 ust. 3) skraca terminy, w których ustawa uchwalona w trybie pilnym musi zostać rozpatrzona przez Senat (14 dni) i podpisana przez Prezydenta (7 dni). Terminy te mają charakter zawity, bo wraz z ich upływem powstaje domniemanie, że Senat przyjął ustawę, a Prezydent traci możliwość skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego lub skorzystania z prawa weta.

W praktyce projekty pilne, wnoszone w trybie art. 123 Konstytucji, są rzadkością.

Trzeba natomiast pamiętać, że czym innym jest nadanie projektowi rządowemu klauzuli „pilności" (bo to zmienia konstytucyjne terminy jego uchwalania), a czym innym **przyspieszenie prac** – w zwykłym trybie – nad projektami, które większość parlamentarna pragnie przyjąć w szczególnie szybkim tempie. Może to prowadzić do problemów, bo nadmierna szybkość prac sejmowych dokonuje się czasem kosztem pominięcia przepisów regulaminu sejmowego i dobrych obyczajów parlamentarnych. Znajduje to wyraz m.in. w redukowaniu odstępów między poszczególnymi „czytaniami", pozostawianiu komisjom sejmowym jedynie kilku godzin na zajmowanie stanowiska, a także – w ograniczaniu debaty poselskiej w sposób odchodzący od powagi prac Izby. Nie jest zdrowa sytuacja, gdy ważne ustawy są debatowane w środku nocy i przyjmowane w kilka godzin lub dni, bo obniża to prestiż decyzji parlamentu i niepotrzebnie sprawia wrażenie, że coś jest ukrywane przed opinią publiczną. Do najbardziej drastycznych przykładów należą błyskawiczne uchwalenie

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ustawy o Sądzie Najwyższym w lipcu 2017 r. czy zmiana ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej w maju 2018 r., ale sytuacje takie zdarzają się coraz częściej.

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie stwierdzał nieprawidłowości wynikające z nadmiernego tempa prac parlamentarnych i ostrzegał, że gdy doprowadzi to do „naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo wystąpi z takim nasileniem, że uniemożliwi posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska", to może dojść do orzeczenia proceduralnej niekonstytucyjności całej ustawy, co jest równoznaczne z usunięciem jej z systemu obowiązującego prawa (zob. wyroki: z 9.12.2015 r., K 35/15; z 13.06.2013 r., P 35/12; z 3.11.2006 r., K 31/06; z 23.03.2006 r., K 4/06). Dopiero jednak w wyroku z 9.03.2016 r., K 47/15 (nowelizacja ustawy o TK), zdecydowano się na stwierdzenie jej proceduralnej niekonstytucyjności, ze wszystkimi tego konsekwencjami.

235 ! **Szczególną postać procedura ustawodawcza przybiera w odniesieniu do ustawy budżetowej**, co wynika zarówno z kluczowej roli budżetu dla funkcjonowania państwa, jak i z konieczności terminowego uchwalenia tego aktu. Przypomnijmy, że treścią ustawy budżetowej jest ustalenie dochodów i wydatków państwa na okres roku budżetowego (w Polsce rok budżetowy pokrywał się zawsze z rokiem kalendarzowym); bez istnienia budżetu nie można prowadzić gospodarki finansowej państwa. Tym samym budżet jest aktem o istotnym znaczeniu politycznym, a procedury jego uchwalania i kontroli jego wykonania zajmują znaczące miejsce w działalności parlamentu (zob. NB 241).

Budżet jest uchwalany w formie ustawy (art. 219 ust. 1 Konstytucji) – tę powszechną we współczesnym świecie zasadę traktuje się jako jedną z istotnych gwarancji uprawnień parlamentu. Skoro budżet przybiera formę ustawy, to procedura jego uchwalania ujęta jest w schemat ogólnej procedury ustawodawczej (zob. NB 225), występuje tu jednak wiele odrębności wprowadzanych przepisami zawartymi w Konstytucji, w ustawie z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, która jest odrębną ustawą określającą procedurę corocznego przygotowywania i uchwalania projektu ustawy budżetowej, a także procedurę wykonywania ustawy budżetowej i kontroli jej wykonania, oraz w regulaminie Sejmu.

Jeśli chodzi o inicjatywę ustawodawczą, to należy ona wyłącznie do Rady Ministrów (art. 221) i jest ujęta jako obowiązek rządu (art. 222): projekt ustawy budżetowej powinien być przedłożony Sejmowi najpóźniej trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, tzn. przed 1 października, chyba że zaistnieje **wyjątkowy przypadek**. Jeżeli nie uda się na czas przygotować projektu ustawy budżetowej na okres całego roku, to rząd ma obowiązek wnieść projekt ustawy o prowizorium budżetowym, a więc aktu tymczasowo regulującego gospodarkę finansową państwa na krótszy okres (art. 219 ust. 3).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Jeśli chodzi o procedurę rozpatrywania projektu przez Sejm, to przebiega ona w **trzech czytaniach**, w myśl ogólnej zasady wynikającej z art. 119 ust. 1. Nie ma możliwości zastosowania trybu pilnego. Pierwsze czytanie musi się odbyć na posiedzeniu Sejmu (art. 37 regulaminu Sejmu), następnie projekt kierowany jest w całości do Komisji Finansów Publicznych, a poszczególne jego części – do pozostałych komisji sejmowych, odpowiednio do ich zakresu działania (art. 106 regulaminu Sejmu). Komisje te przedkładają swoje propozycje poprawek Komisji Finansów Publicznych, a ta opracowuje ostateczne sprawozdanie i przedstawia je Sejmowi, który po szerokiej debacie politycznej uchwala ustawę budżetową. Jej ostateczny kształt zależy, oczywiście, od Sejmu, który może modyfikować przedłożenie rządowe. Pewne ograniczenia formułuje jedynie art. 220 ust. 1 Konstytucji, który nie dopuszcza ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.

W procedurze rozpatrywania ustawy budżetowej przez Senat (art. 223) ulega skróceniu do 20 dni termin, w którym może on zająć stanowisko. Senat nie ma możliwości zaproponowania odrzucenia ustawy – może tylko uchwalać do niej poprawki, które w ogólnym trybie, wynikającym z art. 121 ust. 3, podlegają rozpatrzeniu przez Sejm.

Prezydent ma siedem dni na podpisanie ustawy budżetowej, nie może użyć przeciw niej weta ustawodawczego (art. 224 ust. 1), może ją natomiast skierować do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej, a wówczas Trybunał Konstytucyjny obowiązany jest do wydania orzeczenia nie później niż w terminie dwóch miesięcy (art. 224 ust. 2).

Widzimy więc, że cała ta procedura jest nakierowana na możliwie szybkie dojście do skutku ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) – państwo nie powinno pozostawać bez budżetu. Jeżeli jednak ustawy budżetowej nie uda się wprowadzić w życie przed początkiem roku budżetowego, Rada Ministrów może prowadzić tymczasową gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu tej ustawy (art. 219 ust. 4). Jest to w praktyce regułą, bo ustawa budżetowa zwykle dochodzi do skutku dopiero w pierwszym kwartale nowego roku budżetowego.

Istotnym środkiem mającym dyscyplinować parlament w terminowym uchwaleniu ustawy budżetowej jest możliwość jego rozwiązania, jeżeli ustawa ta nie zostanie przyjęta przez obie izby w terminie czterech miesięcy od dnia przedłożenia projektu Sejmowi. Decyzja należy do Prezydenta, który musi ją podjąć w ciągu 14 dni (art. 225).

A. Konstytucja przewiduje dwie dalsze **szczególne procedury ustawodawcze**: **236**
1) **procedurę zmiany Konstytucji** (art. 235; zob. NB 25); szczegółowe zasady postępowania w Sejmie określa rozdział 3a jego regulaminu;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

2) **procedurę uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej**, przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90; zob. NB 47).

Dojście do skutku obu wymienionych typów ustaw wymaga m.in. osiągnięcia kwalifikowanej większości głosów w Sejmie.

Nie istnieje natomiast żadna wyraźna regulacja określająca tryb, w jakim przygotowywana i uchwalana byłaby nowa Konstytucja, gdyby podjęto decyzję o jej wprowadzeniu. Wprowadzenie takiej regulacji wymagałoby, w punkcie wyjścia, uzupełnienia obecnej regulacji konstytucyjnej, bo art. 235 odnosi się tylko do wprowadzania poprawek do Konstytucji obowiązującej.

B. Także regulamin Sejmu zna dodatkowe rodzaje szczególnej procedury ustawodawczej.

Od grudnia 1995 r. wprowadzono **szczególny porządek postępowania z projektami kodeksów**. Odnosi się on do projektów nowych kodeksów, a także do projektów zmian kodeksów oraz projektów przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian (art. 87–95 regulaminu Sejmu). Chodzi o zapewnienie ochrony spójności uregulowań kodeksowych i wyeliminowanie możliwości przypadkowej nowelizacji kodeksu przy uchwalaniu ustaw szczegółowych.

Polskie przepisy prawne nigdzie nie formułują definicji kodeksu, choć intuicyjnie wiadomo, że chodzi o ustawę całościowo regulującą zagadnienia jednej gałęzi prawa. Z takim pojmowaniem kodeksu dobrze korespondują regulacje prawa karnego (materialnego i procesowego), prawa cywilnego (materialnego i procesowego), prawa pracy oraz postępowania administracyjnego, którym nadano postać kodeksu. Istnieje również kilka innych ustaw, którym nazwę „kodeks" nadano nieco na wyrost. Regulamin Sejmu użył tej nazwy w znaczeniu formalnym, a więc każda ustawa (projekt ustawy) nazwana kodeksem podlega rozpatrzeniu w trybie tu omawianym.

Tryb ten charakteryzuje się **trzema najważniejszymi odrębnościami**. Po pierwsze, dla rozpatrywania projektów kodeksów można powołać Komisję Nadzwyczajną (art. 90), w ramach której tworzy się podkomisje i zespoły robocze (art. 91). Po drugie, Komisja Nadzwyczajna powołuje zespół stałych ekspertów, z których jedną trzecią wskazuje wnioskodawca projektu kodeksu (art. 92). Po trzecie, w prace Komisji Nadzwyczajnej nie jest włączona Komisja Ustawodawcza (art. 81 ust. 2). Nie zawsze jednak wymagania te są szanowane; dość wskazać obszerną ustawę o zmianie Kodeksu karnego, która wpłynęła do Sejmu 14.05.2019 r., a po trzech dniach została już przekazana Senatowi. Jak wiadomo, wywołało to liczne protesty, w wyniku któ-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

rych Prezydent RP wstrzymał się od podpisania ustawy i zawrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej proceduralnej konstytucyjności.

Od 2000 r. w ramach przygotowań akcesyjnych wprowadzono **szczególny porządek rozpatrywania projektów tzw. ustaw dostosowawczych** (tzn. ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa UE). Po wejściu Polski do Unii Europejskiej pojawiła się natomiast kategoria ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej, których uchwalanie cechują odrębności proceduralne (art. 95a–95f regulaminu Sejmu; zob. NB 402). Pamiętać też należy, że prawo Unii Europejskiej wymaga, by niektóre regulacje zawierane w polskim ustawodawstwie były – w trakcie procesu ustawodawczego – notyfikowane odpowiednim organom unijnym. Niedopełnienie tego obowiązku nie stanowi jednak naruszenia konstytucyjnych elementów trybu ustawodawczego, nie prowadzi więc automatycznie do proceduralnej niekonstytucyjności ustawy (wyrok TK z 11.03.2015 r., P 4/14 – nowelizacja tzw. ustawy hazardowej).

Wspomnieć też należy o uprawnieniach Sejmu dotyczących wpływania na stanowisko rządu w sprawach decydowanych w ramach Unii Europejskiej, opiniowania projektów unijnych aktów prawnych, a także wyrażania sprzeciwu wobec wniosków lub inicjatyw organów UE (zob. NB 400).

9.3. Funkcja kontrolna

Wspomniałem już (zob. NB 222), że pojęciu **„kontrola parlamentarna"** można nadawać szerokie lub wąskie znaczenie. W pierwszym znaczeniu (przyjętym np. przez Zdzisława Czeszejko-Sochackiego) kontrola parlamentarna rozumiana jest „jako parlamentarny proces nadzoru i decydowania (względnie wpływania) o sposobie zachowania się innych organów, a w szczególności rządu i administracji, przy możliwości bezpośredniego (większość parlamentarna) lub pośredniego (opozycja) stosowania określonych środków i sankcji w stosunku do tego zachowania się". Definicji tej można jednak zarzucić pewne zacieranie granic między kontrolą a współdecydowaniem, co powinno być od siebie oddzielone jako konsekwencja realizacji zasady podziału władz. Stąd bliższe tej zasadzie wydaje się **wąskie pojmowanie kontroli parlamentarnej i obejmowanie tym określeniem tych działań parlamentu, które służą uzyskiwaniu informacji o działalności podmiotów kontrolowanych oraz przekazywaniu tym podmiotom poglądów, opinii i sugestii parlamentu**. Poza zakresem tak rozumianej kontroli pozostaną więc, z jednej strony, uprawnienia parlamentu do podejmowania pewnych jednostkowych rozstrzygnięć należących do zakresu działania władzy wykonawczej (na tle zasady podziału władz uprawnienia takie zawsze muszą jednak mieć wyraźną podstawę konstytucyjną, np. art. 116 ust. 1), a z drugiej strony – uprawnienia parlamentu związane z egzekwowaniem odpowiedzialności podmiotów kontrolowanych, a więc zwłaszcza rządu i poszczególnych jego członków. **237**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Kontrolne działania parlamentu muszą być zawsze rozpatrywane w dwóch płaszczyznach: prawnej i politycznej. Na płaszczyźnie prawnej rodzić będą po stronie adresatów obowiązki o charakterze przede wszystkim proceduralnym (obowiązek udzielania informacji, zajęcia stanowiska itp.). Na płaszczyźnie politycznej mogą one powodować znacznie bardziej imperatywne skutki, zwłaszcza gdy określone działania zostaną podjęte przez większość parlamentarną, od której zależy dalsze istnienie rządu czy ministra. Stąd konieczność odróżnienia działań kontrolnych, które mogą być podejmowane tylko przez większość izby czy komisji, od działań, które może samodzielnie podejmować mniejszość (więc opozycja) czy nawet pojedynczy posłowie. Polityczny cel tych działań będzie zupełnie inny, a barwna wypowiedź przewodniczącego jednej z komisji śledczych Bundestagu, który stwierdził: „Nie będziemy strzelać goli do własnej bramki", nie traci na znaczeniu w kontekście polskich doświadczeń, zwłaszcza gdy większość parlamentarna przybrała jednopartyjny charakter. Rzeczywistym motorem kontroli parlamentarnej jest przede wszystkim opozycja, jeśli zaś chodzi o pojedynczych posłów, to nierzadko motywem ich działania jest nie tyle wielka polityka, ile chęć załatwienia konkretnych spraw swoim wyborcom.

§ Artykuł 95 ust. 2 Konstytucji powierza wykonywanie funkcji kontrolnej **wyłącznie Sejmowi**; wiąże tę funkcję przede wszystkim z działalnością Rady Ministrów i dopuszcza jej sprawowanie tylko **w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw**. Konkretne uprawnienia i instrumenty kontroli sejmowej zawsze więc muszą znajdować podstawę prawną, i to o randze przynajmniej ustawowej – regulamin Sejmu nie jest podstawą samoistnie wystarczającą (art. 112 Konstytucji). Na tym tle należy odróżnić ogólne instrumenty kontroli sejmowej, które mogą być wykorzystywane przez izbę czy komisje w ramach realizacji funkcji kontrolnej, oraz szczegółowe procedury kontrolne o odrębnym charakterze.

Szczególny charakter mają działania parlamentu związane z wpływaniem na treść zajmowanego przez Polskę (jej organy rządowe) stanowiska na forum Unii Europejskiej w kwestiach unijnych aktów prawnych (zob. NB 400). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 12.01.2005 r., K 24/04) działania te, choć podejmowane w formach typowych dla funkcji kontrolnej, zaliczają się do funkcji ustawodawczej, a tym samym konieczne jest włączenie Senatu do ich wykonywania. Wejście Polski do Unii Europejskiej i związane z tym ograniczenie zakresu ustawodawstwa narodowego (zob. NB 399) wymogło rewizję dotychczasowych rozróżnień funkcji ustawodawczej i funkcji kontrolnej.

238 ! **Podstawowym instrumentem kontroli sejmowej jest prawo żądania informacji.** Nie wynika ono *expressis verbis* z obecnych postanowień konstytucyjnych, lecz z samej istoty funkcji kontrolnej.

Prawo żądania informacji znajduje ogólną podstawę prawną w art. 153 ust. 1 regulaminu Sejmu, ale tylko w odniesieniu do komisji sejmowych. Przepis ten ustala, że

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ministrowie, kierownicy naczelnych organów administracji rządowej oraz kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych są obowiązani do:
1) przedstawiania sprawozdań;
2) udzielania informacji;
3) uczestniczenia w posiedzeniach komisji.

Ponadto wiele ustaw regulujących poszczególne zagadnienia zobowiązuje rząd lub odpowiedniego ministra do regularnego przedstawiania Sejmowi lub jego komisjom sprawozdań i informacji w określonym zakresie (zob. np. szczególne obowiązki nałożone na rząd w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej – NB 401). Dość często rząd przedstawia też inne informacje z własnej inicjatywy, mimo braku ustawowego zobowiązania w tej kwestii. Materiały te stają się przedmiotem obrad komisji, a także całej izby. W praktyce w Sejmie debaty nad tymi materiałami odbywają się regularnie i stanowią jeden z ważniejszych instrumentów realizacji funkcji kontrolnej. Z reguły dają też one okazję do spolaryzowanej wymiany poglądów przez większość rządzącą i opozycję.

Prawo żądania wysłuchania przyjmuje na szczeblu komisji sejmowych postać dezyderatów i opinii. Dezyderat (art. 159 regulaminu Sejmu) jest to uchwała komisji zawierająca postulaty w określonej sprawie, kierowana do Rady Ministrów, poszczególnych jej członków, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz Głównego Inspektora Pracy. Adresat nie ma prawnego obowiązku wykonania postulatów zawartych w dezyderacie, ale musi zająć wobec nich stanowisko w terminie 30 dni. Odpowiedź jest rozpatrywana przez komisję, a w razie uznania jej za niezadowalającą lub udzieloną po terminie – komisja może ponowić dezyderat lub przedstawić Sejmowi propozycję podjęcia odpowiedniej uchwały. **239**

Opinia (art. 160 regulaminu Sejmu) zawiera stanowisko komisji w określonej sprawie. Można ją kierować do wszystkich centralnych organów i instytucji w systemie administracji rządowej; na żądanie komisji adresat musi zająć stanowisko w terminie 30 dni. Szczególny typ opinii Komisji do Spraw Unii Europejskiej został ustanowiony w sprawach związanych z funkcjonowaniem Unii, zwłaszcza z jej procesem prawodawczym (zob. NB 400).

Sejm zgromadzony na posiedzeniu plenarnym może uchwalać rezolucje zawierające wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania (art. 69 ust. 1 regulaminu Sejmu). Rezolucja nie ma charakteru prawnie wiążącego. Można jednak przypuszczać, że jej adresat, ze względu na polityczny autorytet izby, podejmie nakazane działania bądź poinformuje Sejm o przyczynach niewykonania rezolucji. Sejm może również wyrazić stanowisko w formie „zwykłej" uchwały, co – w wymiarze politycznym – może odnosić znaczące efekty.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

240 Realizacja ogólnych instrumentów kontroli sejmowej przebiega na podstawie planów pracy komisji sejmowych i przy stałym współdziałaniu z odpowiednimi jednostkami organizacyjnymi **Najwyższej Izby Kontroli** (zob. NB 323).

Efektem kontroli może być uruchomienie procedur związanych z odpowiedzialnością podmiotów kontrolowanych, a więc przede wszystkim: wotum nieufności (zob. NB 276 i 277), wotum zaufania oraz możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej (zob. NB 279).

241 Do szczególnych procedur kontrolnych należy zaliczyć:
1) tworzenie komisji śledczych;
2) procedury interpelacyjne;
3) kontrolę wykonania budżetu państwa.

Ad 1. Była już mowa o tym, że każda komisja sejmowa ma prawo żądania informacji i gromadzenia wiadomości o działalności organów rządowych (art. 153 ust. 1 regulaminu Sejmu). Skoro jednak podstawę tych uprawnień komisji stanowi regulamin Sejmu, to nie mogą one rodzić obowiązków dla osób stojących poza aparatem rządowym, a ewentualne rozminięcie się z prawdą może rodzić tylko odpowiedzialność polityczną bądź służbową. Może to nie być wystarczające do zbadania i wyjaśnienia niektórych spraw i dlatego większość parlamentów świata dysponuje prawem powoływania **komisji śledczych, tworzonych wtedy, gdy zbadanie określonej sprawy wymaga szczególnie wnikliwego ustalenia stanu faktycznego**. W praktyce powoływanie komisji śledczych powinno się wiązać ze sprawą o wymiarze skandalu publicznego. Dochodzenia parlamentarne są procedurą budzącą zawsze zainteresowanie opinii publicznej, ale też w ich prowadzeniu pojawia się wiele niebezpieczeństw, bo komisje parlamentarne – w odróżnieniu od sądów – nie są organami bezstronnymi i niezawisłymi. Ponadto większość parlamentarna (która zawsze ma większość w składzie komisji śledczej) może się posługiwać tym instrumentem do deprecjonowania ugrupowań opozycyjnych i uwypuklania skandali, za które pragnie się im przypisać odpowiedzialność.

Aby komisja śledcza mogła uzyskać bardziej efektywne instrumenty działania, jej funkcjonowanie musi się opierać na ustawie, bo tylko ustawa może określać obowiązki i odpowiedzialność obywatela. Dlatego art. 111 Konstytucji, ogólnie przyznając Sejmowi (i tylko jemu) prawo powoływania „komisji śledczej dla zbadania określonej sprawy, stanowi zarazem, że tryb działania komisji śledczej określa ustawa" (obecnie – ustawa z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej; zob. też wyrok TK z 14.04.1999 r., K 8/99).

Komisję śledczą powołuje Sejm, ilekroć uzna, że zachodzi taka potrzeba. Sejm ustala zarazem zakres działania komisji – może on obejmować **każdą sprawę**. Sprawa ta musi być oznaczona w sposób precyzyjny, zarówno co do zakresu przedmiotowego, jak i czasowego – nie można określać mandatu komisji śledczej w sposób pozostawiający jej samej swobodę oznaczania zakresu swoich dochodzeń bądź

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

powierzający jej permanentne prawo badania jakichś kwestii. **Przedmiot dochodzeń musi się mieścić w zakresie objętym kontrolną funkcją Sejmu.** Oznacza to, że niedopuszczalne jest obejmowanie dochodzeniami komisji działalności organów, które – zwłaszcza ze względu na przymiot niezawisłości (sądy i trybunały) bądź niezależności (NBP) – pozostają poza zakresem kontroli sejmowej, a także tworzenie komisji śledczych dla kontroli działania osób prywatnych i przedsiębiorców (wyroki TK z 22.09.2006 r., U 4/06, i z 26.11.2008 r., U 1/08). Ściganie przestępców jest bowiem zadaniem prokuratury, a nie komisji parlamentarnych.

W skład komisji śledczej może wchodzić do 11 członków, a ów skład „powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności" (art. 2 ust. 2 u.s.k.ś.). Opozycja zawsze ma prawo udziału w komisji śledczej, ale zawsze też będzie pozostawać w mniejszości. Każda osoba wezwana przez komisję śledczą ma obowiązek stawić się przed nią i złożyć zeznanie; stosuje się tu odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego dotyczące wzywania i przesłuchiwania świadków (art. 11 u.s.k.ś.). Oznacza to zarazem, że komisja musi respektować – wobec osób przesłuchiwanych – zasady i gwarancje właściwe dla postępowania karnego (zob. wyrok TK z 22.09.2006 r., U 4/06). Komisja może też zwrócić się do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonych czynności (art. 15 u.s.k.ś.).

Na zakończenie komisja śledcza przedstawia **sprawozdanie** ze swojej działalności Marszałkowi Sejmu; następnie sprawozdanie powinno być udostępnione posłom i stać się przedmiotem debaty plenarnej. Komisja może wystąpić ze wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osób, które takiej odpowiedzialności podlegają (zob. szerzej NB 364). Należy pamiętać, że większość parlamentarna kontroluje zarówno decyzję o powołaniu komisji śledczej, jak i treść przyjętego sprawozdania, co nie zawsze będzie się przyczyniać do efektywnego funkcjonowania tego instrumentu kontroli parlamentarnej.

W praktyce ostatnich kadencji komisje śledcze nie były rzadkością. W IV kadencji powołano komisje w sprawie zarzutu korupcji w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji oraz w sprawie działań organów państwa wobec PKN Orlen. W V kadencji powołano tylko jedną komisję śledczą: „do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4.06.1989 do 19.03.2006". Zakres zadań komisji był niezwykle szeroki i to doprowadziło do uznania jego niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 22.09.2006 r., U 4/06) i – w konsekwencji – przeformułowania przez Sejm zadań tej komisji. W VI kadencji Sejm powołał cztery komisje śledcze (sprawa tragicznej śmierci Barbary Blidy, sprawa tzw. nacisków na funkcjonowanie organów ochrony prawa, sprawa śmierci K. Olewnika, sprawa tzw. afery hazardowej), a na tle sporu o zakres działania tzw. komisji naciskowej doszło do wydania przez TK kolejnego ważnego orzeczenia (wyrok

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

z 26.11.2008 r., U 1/08). W VII kadencji nie powołano żadnej komisji śledczej, a w VIII kadencji powołano dwie komisje (sprawa Amber Gold oraz sprawa nieszczelności poboru VAT w latach 2007–2015).

Tworem prawnym o mieszanym charakterze jest natomiast Komisja do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich, utworzona na podstawie ustawy z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Choć działa ona w strukturze organów rządowych, to jednak niemal cały jej skład jest powoływany przez Sejm, a niektóre kompetencje zahaczają o sferę działania sądownictwa. Działania tej komisji skierowane są nie tyle na relacje parlamentu i rządu, ile na relacje między władzą centralną a samorządem lokalnym, przekładające się na kontrowersje polityczne z opozycją.



Ad 2. Procedury **interpelacji i zapytań** (art. 115) są tradycyjnymi instrumentami kontroli parlamentarnej. **Są to indywidualne wystąpienia poselskie, zawierające pytania na tle określonego stanu faktycznego**, które mogą być kierowane do premiera i do poszczególnych członków Rady Ministrów, i które **rodzą obowiązek udzielenia odpowiedzi w przewidzianym prawem terminie**. Ogólna formuła art. 115 Konstytucji została rozwinięta w regulaminie Sejmu, który przewiduje cztery różne procedury w tym zakresie:

1) **interpelacje** – składane są **w sprawach o zasadniczym charakterze** i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa (art. 192 ust. 1 regulaminu Sejmu). Interpelacja składana jest na piśmie i przekazywana przez Marszałka Sejmu członkowi rządu, który jest jej adresatem. Odpowiedź musi zostać udzielona w ciągu 21 dni, także na piśmie, a Sejm jest informowany przez Marszałka o jej treści. Jeżeli interpelant uzna odpowiedź za niezadowalającą (lub nie otrzyma jej w terminie), może się zwrócić do Marszałka Sejmu o wystąpienie do interpelowanego z żądaniem złożenia, w terminie 21 dni, dodatkowych wyjaśnień na piśmie (art. 193 ust. 3 regulaminu Sejmu). Nie przewiduje się natomiast przeprowadzania debaty nad odpowiedziami na interpelacje na posiedzeniach Sejmu, co poważnie redukuje ich polityczną atrakcyjność. Okazję do politycznie spolaryzowanej debaty daje natomiast, wspomniana wyżej, praktyka przedstawiania sprawozdań i informacji przez rząd;
2) **informacje bieżące** – każdy klub poselski lub grupa co najmniej 15 posłów może się zwrócić o przedstawienie przez członka Rady Ministrów na posiedzeniu Sejmu takiej informacji w określonej sprawie. O uwzględnieniu tego wniosku rozstrzyga Prezydium Sejmu po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów (art. 194 ust. 3 regulaminu Sejmu), a gdy w Prezydium Sejmu nie uzyska się jednomyślności – rozstrzygnięcia dokonuje Sejm (art. 194 ust. 4 regulaminu Sejmu). Rozpatrzenie informacji bieżącej odbywa się na posiedzeniu Sejmu i obejmuje m.in. wystąpienia poselskie w sprawie informacji (art. 194 ust. 6–8 regulaminu Sejmu);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

3) **zapytania** – składane są w sprawach o charakterze jednostkowym, zawsze na piśmie. Odpowiedź udzielana jest w terminie 21 dni, także na piśmie, a zapytujący nie ma możliwości spowodowania przeprowadzenia nad tą odpowiedzią debaty sejmowej (art. 195 regulaminu Sejmu);
4) **pytania w sprawach bieżących** – formułowane są ustnie na każdym posiedzeniu Sejmu i wymagają bezpośredniej odpowiedzi. O zamiarze zgłoszenia pytania poseł informuje Prezydium Sejmu do godziny 21.00 w dniu przed rozpoczęciem posiedzenia, a Prezydium ustala, które pytania zostaną postawione na nadchodzącym posiedzeniu, ma więc możliwość blokowania niektórych pytań, zwłaszcza że maksymalna liczba pytań wynosi 11 (art. 196 ust. 6 regulaminu Sejmu). Odpowiedź udzielana jest ustnie, na posiedzeniu Sejmu. Nie można nad nią przeprowadzić debaty, ale możliwe jest postawienie krótkiego pytania dodatkowego przez zapytującego (art. 196 ust. 8 regulaminu Sejmu).

Takie ujęcie procedur interpelacyjnych sprawia, że politycznie atrakcyjne dla opozycji są przede wszystkim pytania w sprawach bieżących. Natomiast zapytania, a w praktyce także ogromna większość interpelacji, dotyczą przede wszystkim spraw lokalnych, w których posłowie występują w interesach swoich wyborców.

Ad 3. **Wykonanie ustawy budżetowej jest corocznie poddane specjalnemu postępowaniu kontrolnemu w Sejmie.** Rada Ministrów ma obowiązek przedłożyć Sejmowi w terminie pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa (art. 226 ust. 1). Sejm powinien rozpatrzyć sprawozdanie w terminie 90 dni – następuje to w trybie analogicznym do trybu prac nad projektem ustawy budżetowej, a więc rolę wiodącą odgrywa Komisja Finansów Publicznych, poszczególne zaś części sprawozdania są rozpatrywane przez odpowiednie komisje sejmowe. Wraz ze sprawozdaniem rządu do Sejmu wpływają też dwa dokumenty Najwyższej Izby Kontroli: analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów (art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2). Na tej podstawie i w oparciu o stanowisko Komisji Finansów Publicznych **Sejm podejmuje uchwałę w przedmiocie absolutorium dla rządu** (art. 226 ust. 2).

Absolutorium jest to pozytywne skwitowanie wykonania przez Radę Ministrów ustawy budżetowej w minionym roku budżetowym. W praktyce nabiera ono waloru szerszego, stanowiąc polityczną ocenę całokształtu działalności rządu. W obecnym stanie prawnym odmowa udzielenia absolutorium nie pociąga za sobą żadnych bezpośrednich skutków prawnych, choć można przypuszczać, że w aspekcie politycznym jest ona równoznaczna z wezwaniem premiera do złożenia dymisji rządu. Jest to jednak możliwe tylko pod warunkiem, że gabinet urzędujący w momencie udzielania absolutorium jest tym samym gabinetem, który wykonywał budżet w roku poprzednim. Jeżeli w międzyczasie dojdzie do zmiany rządu, procedura udzielania absolutorium nabierze znaczenia symbolicznego.

Tabela 4. Niektóre dane statystyczne o działalności Sejmu

	II kadencja	III kadencja	IV kadencja	V kadencja	VI kadencja	VII kadencja	VIII kadencja
	14.10.1993 – 20.10.1997	**20.10.1997 – 18.10.2001**	**19.10.2001 – 18.10.2005**	**19.10.2005 – 4.10.2007**	**5.11.2007 – 7.11.2011**	**8.11.2011 – 11.11.2015**	**12.11.2015 – w toku** [1)]
Posiedzenia Sejmu							
Liczba posiedzeń	115	119	109	48	100	102	81
Liczba dni obrad	297	316	334	146	294	287	221
Ustawy							
Inicjatywa ustawodawcza							
Prezydent	30	16	15	23	26	24	27
Senat	19	27	26	19	124	101	47
Rada Ministrów	346	553	741	377	674	463	506
Posłowie	363	469	181	273	493	644	461
Obywatele	–	5	4	8	19	28	24
Komisje sejmowe	68	82	33	11	183	42	46
Uchwalone ustawy	473	640	990	384	952	753	815
Rola Senatu							
Ustawy, do których nie zgłoszono wniosków	260	276	398	205	480	467	616
Ustawy, do których zgłoszono poprawki lub wniosek o odrzucenie	213	364	497	179	476	284	187
(w tym odrzucono ustaw)	(4)	(3)	(1)	(1)	(1)	(1)	(0)
Wnioski Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy	17	28	5	1	19	6	5[2)]
(w tym ustawy nieuchwalone ponownie)	(4)	(27)	(2)	(1)	(6)	(2)	(5)

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Wnioski Prezydenta o zbadanie ustawy przez TK	9	12	9	0	14	11	5[3)]
(w tym ustawy uznane za niekonstytucyjne w całości lub w części)	(4)	(7)	(8)	(0)	(8)	(3)	(1)
Interpelacje poselskie	2 613	7 081	10 660	9 581	24 435	34 895	31 695
Zapytania poselskie	672	4 247	4 386	3 495	10 632	8 627	9 142
Pytania w sprawach bieżących	–	311	710	439	952	975	791

[1)] Stan na 28.05.2019 r.

[2)] Ustawa z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy; ustawa 6.03.2018 r. o pozbawieniu stopni wojskowych osób i żołnierzy rezerwy, którzy w latach 1943–1990 swoją postawą sprzeniewierzyli się polskiej racji stanu; ustawa z 20.07.2017 r. o Sądzie Najwyższym; ustawa z 12.07.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw; ustawa z 8.06.2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw.

[3)] Ustawa z 20.11.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; ustawa z 26.01.2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary; ustawa z 14.12.2017 r. zmieniająca ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności; ustawa z 15.12.2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw; ustawa z 13.12.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

Źródło: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej: II kadencja. Informacja o działalności, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1998, cz. I; II kadencja. Informacja o działalności (20.10.1997–18.10.2001), Kancelaria Sejmu, Warszawa 2002; IV kadencja (19.10.2001–18.10.2005), Warszawa 2006; www.sejm.gov.pl; V kadencja (19.10.2005–4.11.2007); VI kadencja (5.11.2007–7.11.2011); VII kadencja (8.11.2011–11.11.2015); VIII kadencja (12.11.2015 r. – w toku), www.sejm.gov.pl.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

242 Choć – jak już wspomniano – art. 95 ust. 2 Konstytucji łączy funkcję kontrolną wyłącznie z Sejmem, w praktyce pojawiły się też pewne **instrumenty kontroli sprawowane przez Senat**.

Po pierwsze, wiele ustaw ustanawiających obowiązek rządu lub poszczególnych ministrów do przedstawiania sprawozdań i informacji w określonych sprawach nakazuje ich kierowanie nie tylko do Sejmu (zob. NB 238), lecz także do Senatu. Daje to drugiej izbie okazję do przeprowadzania debat nad działalnością rządu.

Po drugie, art. 49 regulaminu Senatu wprowadza procedurę tzw. oświadczeń senatorskich. Mogą one dotyczyć wszelkich kwestii związanych z wykonywaniem mandatu, mogą też zawierać wnioski i uwagi kierowane m.in. do członków Rady Ministrów. W takim wypadku są one kierowane do adresata, który ma udzielić pisemnej odpowiedzi w terminie 30 dni. Procedura ta ma charakter pisemny, a nad odpowiedzią na oświadczenie nie przeprowadza się debaty. Przypomina to swym ukształtowaniem interpelacje poselskie, ale wobec braku podstawy konstytucyjnej trudno byłoby wyprowadzać obowiązek odpowiedzi z argumentu innego niż polityczny autorytet Senatu.

Po trzecie, art. 60 ust. 3 regulaminu Senatu przyznaje komisjom senackim prawo żądania od przedstawicieli Rady Ministrów (a także od licznych innych podmiotów) przedstawiania informacji, wyjaśnień i opinii, przekazywania materiałów oraz czynnego udziału w posiedzeniach komisji. Mogą tu powstawać pytania o podstawę ustanowienia takich obowiązków przez regulamin i o dopuszczalność takiego rozbudowywania funkcji kontrolnej przez Senat.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 10

PREZYDENT

Literatura: Bień-Kacała A., Kacała T., *Zwierzchnictwo, kierowanie i dowodzenie w Siłach Zbrojnych RP na tle regulacji konstytucyjnej*, Prz. Sej. 2015/5; Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008; Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999; Ciapała J., *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów*, GSP 2018, t. XL; Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja RP*, Lublin 2013; Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2004; Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995; Grzybowski M., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w dobie integracji europejskiej*, PiP 2008/8; Jaskiernia J., *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, PiP 2010/6; Kaczmarczyk-Kłak K., *Prawo łaski w Polsce na tle porównawczym*, Rzeszów 2013; Kardas P., Giezek J., *Konstytucyjne podstawy prezydenckiego prawa łaski a możliwość stosowania tzw. abolicji indywidualnej*, „Palestra" 2016/1–2; Kozłowski K., *Prawo łaski Prezydenta RP*, Warszawa 2013; Kruk M., *O prawie Prezydenta RP do odmowy podpisania ustawy*, Prz. Leg. 2004/1; Kruk M., *Zakres władzy prezydenta*, RPEiS 2018/1; Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych. 1989–1992*, Warszawa 1994; Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej pomiędzy Prezydenta RP a Radę Ministrów*, Warszawa 2012; Osiński J. (red.), *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa 2000; Szczurowski B., *Prezydent RP jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Warszawa 2016; Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009; Więckowska A., *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Prz. Sej. 2004/4; Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1921–1935)*, Warszawa 1987; Zubik M., *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, Prz. Sej. 2010/5.

10.1. Pozycja ustrojowa

Koncepcja polskiej prezydentury kształtowała się w burzliwym okresie przemian i trudno przyporządkować ją jakiejś jednej wizji doktrynalnej. Przypomnijmy, że restytucja urzędu Prezydenta w 1989 r. odzwierciedlała polityczny kompromis Okrągłego Stołu. Nie była pomyślana jako środek demokratyzacji systemu, a wręcz przeciwnie – jako jedna z gwarancji utrzymania władzy przez dawnych jej

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

piastunów (zob. NB 8). Prezydent otrzymał liczne kompetencje, które miały pozwolić na ograniczanie roli parlamentu i zachowanie kontroli nad państwowym aparatem przymusu: obronnością i bezpieczeństwem państwa. Pierwotna koncepcja polskiej prezydentury wykazywała tym samym wiele cech antyparlamentarnych, by nie powiedzieć – antydemokratycznych.

Koncepcja ta nigdy nie znalazła rzeczywistego zastosowania, bo zmiany polityczne w kraju i rozpad tzw. obozu socjalistycznego przekreśliły ustalenia Okrągłego Stołu, a więc rola Prezydenta jako gwaranta tych ustaleń straciła wszelką treść. Objęcie urzędu Prezydenta przez Lecha Wałęsę (jesień 1990 r.) pozwoliło na umocnienie politycznej pozycji głowy państwa, co musiało prowadzić do konfliktów z parlamentem. Na tym między innymi tle należy widzieć genezę Małej Konstytucji z 1992 r. (zob. NB 11 i n.). Jej model prezydentury nadal miał kompromisowy, więc pozbawiony wewnętrznej spójności, charakter. Nadal Prezydent dysponował wystarczająco silnymi kompetencjami, by mogła mu przysługiwać rola arbitra w politycznym procesie rządzenia.

Te doświadczenia, a także obawa, że Lech Wałęsa może wygrać wybory prezydenckie w 1995 r., rzutowały na przebieg prac parlamentarnych (zdominowanych przez koalicję SLD-PSL) nad nową Konstytucją. Uznano, że pozycja Prezydenta powinna ulec osłabieniu, mimo że nie zdecydowano się na zniesienie wyborów powszechnych i całkowite pozbawienie Prezydenta funkcji arbitra. Nadal utrzymywał się więc kompromisowy i mało spójny model prezydentury. Nie ulegało jednak wątpliwości, że w nowej Konstytucji pierwsze miejsce w systemie organów państwowych zostanie przyznane Sejmowi, a pozycja Prezydenta nie będzie miała równorzędnego charakteru. Kiedy zaś okazało się, że nowym Prezydentem został Aleksander Kwaśniewski (grudzień 1995 r.), a koalicja SLD-PSL może przegrać wybory parlamentarne, było już za późno na radykalną zmianę koncepcji prezydentury w nowej Konstytucji (zob. NB 17).

244 **Ustrojową pozycję Prezydenta określa zasada podziału władz**. Artykuł 10 ust. 2 wymienia urząd Prezydenta jako jedno z dwóch podstawowych ogniw władzy wykonawczej. Jak już wspomniałem (zob. NB 64), Konstytucja z 1997 r. utrzymała w Polsce parlamentarny system rządów, a **ustrojowa pozycja Prezydenta może być określona sześcioma podstawowymi zasadami**:

1. Zgodnie z istotą systemu parlamentarnego organizacja władzy wykonawczej jest oparta na **zasadzie dualizmu**, czyli odrębnego funkcjonowania Prezydenta oraz rządu z premierem na czele. Odrębności tych struktur daje wyraz choćby systematyka Konstytucji, ujmująca regulacje dotyczące Prezydenta i rządu w odrębne rozdziały (przypomnijmy, że postanowienia dotyczące Sejmu i Senatu pomieszczone są w jednym rozdziale). Należy podkreślić, że domniemanie kompetencji w **sprawach polityki państwa** działa na rzecz Rady Ministrów, a nie Prezydenta (art. 146 ust. 2

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Konstytucji). Konstytucja przyjmuje też założenie typowe dla systemu parlamentarnego, zgodnie z którym rząd pozostaje bezpośrednio powiązany (personalnie i politycznie) z aktualną większością sejmową, a jego zależność od Prezydenta przybiera wymiar ograniczony.

2. Przyjęcie koncepcji parlamentaryzmu zracjonalizowanego zakłada pewną aktywność głowy państwa, w każdym razie w sytuacji, gdy w Sejmie zabraknie stabilnej większości. Choć więc pozycja Prezydenta uległa osłabieniu, to nadal jest on zdolny wypełniać **funkcje arbitra**, tzn. czuwać nad konstytucyjną ciągłością państwa i interweniować w razie zakłócenia normalnego obrazu stosunków między Sejmem a rządem.

3. Ta rola Prezydenta jest dodatkowo zaakcentowana utrzymaniem zasady jego **wyboru przez naród** (przypomnijmy, że dla systemu parlamentarnego bardziej typowe jest powiązanie obsady stanowiska Prezydenta z decyzją parlamentu). Pozwala to Prezydentowi na uzyskiwanie własnej legitymacji demokratycznej i powoływanie się na **wolę narodu** w konfliktach z parlamentem. Z tego punktu widzenia urząd Prezydenta można uznać za jeden z organów, przez które naród wykonuje swoją suwerenność (art. 4 ust. 2 Konstytucji).

4. Urząd Prezydenta ma charakter **kadencyjny** i ograniczony w czasie – art. 127 ust. 2 ustala kadencję Prezydenta na pięć lat i tylko raz dopuszcza możliwość ponownego wyboru. Ma to służyć zapewnieniu rotacji na stanowisku Prezydenta i uniemożliwieniu koncentracji władzy w rękach jednej osoby przez zbyt długi czas.

5. **Niezależność** Prezydenta w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań i kompetencji należy postrzegać na tle zasad jego **odpowiedzialności**: stosownie do założeń systemu parlamentarnego nie ponosi on odpowiedzialności politycznej wobec parlamentu, a podlega tylko odpowiedzialności konstytucyjnej w razie złamania prawa (art. 145). Owa niezależność Prezydenta ulega poważnemu ograniczeniu wobec wymogu zaopatrywania jego aktów urzędowych w rządową **kontrasygnatę** (art. 144).

6. Niezależność Prezydenta znajduje też wyraz w **zasadzie niepołączalności** (*incompatibilitas*) – w myśl art. 132 Konstytucji: „Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem". Ma to zapewniać Prezydentowi dystans wobec pozostałych konstytucyjnych organów państwa, ale nie oznacza apolityczności tego urzędu. Zarówno sposób wyboru Prezydenta, jak i powierzone mu funkcje arbitra wręcz zakładają pewne polityczne zaangażowanie głowy państwa. Niewątpliwie jednak powaga i charakter urzędu wymagają od Prezydenta znacznej powściągliwości w tym zakresie. Zaangażowanie Prezydenta w politykę nie powinno zwłaszcza tworzyć wrażenia jego podporządkowania partii politycznej,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

która wspierała go w wyborach. Konstytucja sytuuje bowiem Prezydenta ponad partiami politycznymi i ich przywódcami, a nie dopuszcza sytuacji odwrotnej.

245 Ustrojową pozycję Prezydenta należy widzieć w ścisłym powiązaniu z jego **zadaniami, które w najbardziej ogólnym wymiarze wyznacza art. 126 Konstytucji**. Określa on Prezydenta mianem najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdza, że jest on „gwarantem ciągłości władzy państwowej" oraz powierza mu misję czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji i stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Owe sformułowania określają najistotniejsze cele i wartości, których ochronie i realizacji Prezydent powinien poświęcać uwagę szczególną. Nie można ich utożsamiać z pełnym wyznaczeniem zakresu działania Prezydenta, bo ten zakres działania wynika nie tylko z art. 126, ale z całokształtu postanowień konstytucyjnych, o czym świadczy choćby lista prerogatyw prezydenckich wymienionych w art. 144 ust. 3.

Sformułowania art. 126 nasuwają pytanie, czy należy je rozumieć jako jedynie wskazanie podstawowych celów i wartości, które Prezydent obowiązany jest chronić i realizować przy wykonywaniu swych szczegółowych konstytucyjnych kompetencji, czy też sformułowania te stanowią źródło odrębnych (samoistnych) kompetencji Prezydenta, a więc upoważniają Prezydenta do podejmowania niezbędnych działań, nawet w sytuacji, gdy nie ma innych podstaw prawnych do podejmowania takich działań. Nietrudno zauważyć, że ta druga wykładnia oznaczałaby zasadnicze rozszerzenie kompetencji Prezydenta i przyznanie mu daleko idącej swobody działania. Twórcy Konstytucji z 1997 r. byli świadomi tych wątpliwości i dlatego w art. 126 ust. 3 zapisali, że Prezydent wykonuje owe zadania „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach". Tym samym **wyraźnie rozdzielono zadania (o których mowa w art. 126) od kompetencji** (o których mowa zwłaszcza w art. 133–144) **i wykluczono możliwość samoistnego wydobywania dodatkowych kompetencji z postanowień art. 126 ust. 1 i 2** (tak Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20.05.2009 r., Kpt 2/08, i w wyroku z 3.07.2012 r., K 22/09).

Zadania Prezydenta wiążą się z ochroną najbardziej podstawowych wartości państwa, którymi są suwerenność, integralność terytorialna oraz bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Ochrona tych wartości jest obowiązkiem każdego organu władzy publicznej, ale w odniesieniu do Prezydenta zostało to zaakcentowane w sposób najwyraźniejszy, bo tylko jemu Konstytucja przyznaje przymiot najwyższego przedstawiciela państwa, i to w sferze zarówno międzynarodowej, jak i wewnętrznej. Sformułowanie tych wartości pełni dwojaką funkcję:

1) subiektywną – art. 126 ust. 1 i 2 trzeba rozumieć jako przepis nakładający na Prezydenta szczególną odpowiedzialność za ochronę wskazanych w nim wartości;
2) obiektywną – art. 126 ust. 1 i 2 trzeba rozumieć jako przyznanie tym wartościom rangi konstytucyjnej, a więc zobowiązującej każdego adresata Konstytucji do ich szanowania i przestrzegania.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Najsilniej zaakcentowane są wartości, rzec można, tradycyjne, które należy postrzegać na tle historii naszego kraju i o których wiele się mówi także we Wstępie do Konstytucji. Dotyczy to suwerenności, integralności terytorialnej oraz bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Bardziej współczesne konotacje należy przypisać **zadaniu „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji"**, które zobowiązuje Prezydenta do obserwowania pod tym kątem działalności innych organów państwowych i wykorzystywania konkretnych procedur i kompetencji dla przeciwdziałania naruszeniom Konstytucji. Trzeba jednak pamiętać, że Prezydent nie ma tu samodzielnych kompetencji do podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć. W większości bowiem przypadków ostateczne ustalenie tego, czy doszło do naruszenia Konstytucji i jakie będą skutki tego naruszenia, należy do władzy sądowniczej, zwłaszcza do Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu.

Zadaniem (misją) Prezydenta jest też **zagwarantowanie „ciągłości władzy państwowej"**. Sformułowanie to nie było znane poprzednim polskim unormowaniom konstytucyjnym, a w swym ujęciu wydaje się nawiązywać do art. 5 francuskiej konstytucji z 1958 r. W sposób najogólniejszy odzwierciedla ono koncepcję Prezydenta jako arbitra i zobowiązuje go do takiego wykorzystywania swoich kompetencji, by z jednej strony chronić ciągłość funkcjonowania państwa i jego konstytucyjnych władz w sytuacji zagrożenia, a z drugiej – w swojej działalności ciągłość tę uznawać i szanować.

10.2. Wybory Prezydenta i jego mandat

§ „**Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez naród**" (art. 127 ust. 1 Konstytucji) – w Polsce nie przyjęto typowej dla systemu parlamentarnego zasady wyboru Prezydenta przez parlament, a nawiązano do rozwiązań spotykanych głównie w systemach ciążących ku prezydencjalizmowi. **246**

! **Wybory prezydenckie mają charakter czteroprzymiotnikowy** – art. 127 ust. 1 określa je jako powszechne, równe, bezpośrednie i nakazuje ich przeprowadzenie w głosowaniu tajnym. Kształt tych zasad nie odbiega od przyjętego w wyborach parlamentarnych. Jeśli chodzi o zasadę powszechności, to czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom, którzy – najpóźniej w dniu wyborów – ukończyli 18 lat i nie zostali pozbawieni praw wyborczych lub ich nie utracili w inny sposób (art. 62 Konstytucji; zob. NB 142 oraz wyrok TK z 10.11.1998 r., K 39/97). Bierne prawo wyborcze (art. 127 ust. 3) przysługuje obywatelom, którzy korzystają „z pełni praw wyborczych do Sejmu", o ile ukończyli 35 lat. Zasada równości oznacza, że każdy wyborca ma jeden głos; nie pojawiają się natomiast problemy materialnego aspektu zasady równości (zob. NB 145), bo skoro jest tylko jeden mandat do obsadzenia, to terytorium całego kraju stanowi jeden wielki okręg wyborczy. Zasady bezpośredniości i tajności też przybierają postać jak w wyborach parlamentarnych.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

247 § **Organizację wyborów** określa szczegółowo Kodeks wyborczy. Kopiuje on podstawowe rozwiązania (obwody głosowania, komisje wyborcze, sposób głosowania, kampania wyborcza) dotyczące wyborów sejmowych, można się zatem ograniczyć do wskazania najważniejszych odrębności.

! **Zarządzenia wyborów dokonuje Marszałek Sejmu**. Wybory (pierwsza tura) muszą się odbyć w dniu przypadającym nie wcześniej niż 100 dni i nie później niż 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta (art. 128 ust. 2 Konstytucji). Wybory zawsze muszą się więc zakończyć przed upływem kadencji i – co ważniejsze – pozostanie jeszcze wystarczający margines czasu dla rozstrzygnięcia ich ważności przez Sąd Najwyższy. Jeżeli natomiast wybory zarządzane są w sytuacji przedterminowego opróżnienia urzędu Prezydenta (zob. NB 251), to zarządzenie musi nastąpić nie później niż 14 dni po opróżnieniu urzędu, a wybory – nie później niż 60 dni po ich zarządzeniu. Wyjątkowo w razie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych wybory mogą się odbyć dopiero po upływie 90 dni od jego zakończenia, a kadencja urzędującego Prezydenta ulega odpowiedniemu przedłużeniu (art. 228 ust. 7).

Na urząd Prezydenta może kandydować każdy obywatel mający pełnię praw wyborczych oraz – najpóźniej w dniu wyborów – ukończone 35 lat. Ponieważ ponowny wybór jest dopuszczalny tylko raz (art. 127 ust. 2), nie mogą kandydować osoby, które już odbyły dwie kadencje prezydenckie. Prawo zgłaszania kandydatów przysługuje grupom co najmniej 100.000 wyborców mających czynne prawo wyborcze (art. 127 ust. 3). System ten budzi uwagi krytyczne, m.in. z powodu swej kryminogenności (możliwość kupowania podpisów i zjawiska ich fałszowania), zwłaszcza że granica 100.000 podpisów okazała się w praktyce niewystarczającym zabezpieczeniem przed niepoważnymi kandydaturami (zob. NB 162).

Wybór dokonywany jest zgodnie z zasadą większości bezwzględnej – na Prezydenta zostaje wybrany kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów (art. 127 ust. 4 zd. 1; tak było w wyborach w 2000 r.). Tym samym, jeżeli żaden z kandydatów takiej większości nie uzyska (tak było w wyborach w 2005, w 2010 i w 2015 r.), musi zostać przeprowadzona druga tura głosowania. Musi się ona odbyć 14. dnia po pierwszej turze (art. 127 ust. 4 zd. 2). W drugiej turze pozostaje tylko dwóch kandydatów – wybrany zostaje ten, który uzyska więcej głosów (art. 127 ust. 6). Zasadą jest pozostawienie dwóch kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów w pierwszej turze. Jeżeli jeden z kandydatów umrze, wycofa zgodę na kandydowanie lub utraci prawo wybieralności, to datę ponownego głosowania odracza się o kolejne 14 dni i dopuszcza się kandydata, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów (art. 127 ust. 5).

! **Weryfikacja ważności wyborów należy do Sądu Najwyższego** (zob. NB 166), który najpierw orzeka o protestach wyborczych (o ile zostaną wniesione),

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

a potem o ważności wyboru Prezydenta. W razie stwierdzenia nieważności wyboru zostają przeprowadzone nowe wybory (art. 129). Artykuł 324 k.w. pozostawia Sądowi Najwyższemu 30 dni na rozstrzygnięcie dotyczące ważności wyborów. Termin ten jest zbyt krótki, o czym świadczą choćby doświadczenia 1995 r., gdy Sąd Najwyższy musiał rozpatrzyć ok. 600.000 protestów. Nie jest do końca jasne, jakie byłyby skutki opóźnienia, ale można założyć, że brak orzeczenia Sądu Najwyższego nie stanowiłby przeszkody dla objęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta. Skoro bowiem art. 131 ust. 2 wymienia – jako jedną z przyczyn opróżnienia urzędu Prezydenta – **stwierdzenie nieważności wyboru**, sugeruje to, że najpierw musiało nastąpić objęcie urzędu, nie było więc konieczne odczekanie na rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego.

248 Objęcie urzędu przez nowo wybranego Prezydenta następuje po złożeniu przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym (art. 130), ostatniego dnia przed upływem kadencji poprzedniego Prezydenta. W praktyce złożeniu przysięgi towarzyszy też krótkie wystąpienie Prezydenta przed Zgromadzeniem Narodowym, a ponieważ jest dokonywane w formie **orędzia** – nie może stać się przedmiotem debaty (art. 140).

Objęcie urzędu oznacza przekształcenie Prezydenta elekta w Prezydenta urzędującego i cieszącego się pełnią kompetencji przyznanych mu przez Konstytucję. Od dnia objęcia urzędu biegnie też kadencja Prezydenta, by zakończyć się po pięciu latach (art. 127 ust. 2 i art. 128 ust. 1).

249 **Status prawny** Prezydenta ma charakter szczególny, stosownie do jego pozycji jako pierwszej osoby w państwie. **Nie może on piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej**, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowaniem funkcji głowy państwa (*incompatibilitas* – art. 132). Jeżeli więc Prezydentem zostanie poseł lub senator, to musi się zrzec mandatu parlamentarnego. Prezydent podlega podstawowym rygorom ustawy z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, m.in. ma obowiązek składania (na ręce Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego) oświadczeń o swoim stanie majątkowym oraz o ewentualnej działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka. Wynagrodzenie Prezydenta i jego uprawnienia emerytalno-socjalne reguluje zwłaszcza ustawa z 30.05.1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej.

Prezydentowi przysługuje szczególna ochrona prawna, bo za popełnione przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przed Trybunałem Stanu (art. 145 ust. 1). Kognicja sądów powszechnych jest więc w sposób zupełny wyłączona (zob. NB 366). Ponieważ pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu wymaga podjęcia odpowiedniej uchwały przez Zgromadzenie Narodowe (zob. NB 369), można powiedzieć, że Prezydentowi przysługuje immunitet. Jest to immunitet formalny, całkowity, wzruszalny i nietrwały (zob. NB 216). Przedmiotowo,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

immunitet ten ma charakter ograniczony, bo dotyczy tylko odpowiedzialności karnej (represyjnej). Nie ma przeszkód prawnych do występowania z roszczeniami cywilnoprawnymi wobec urzędującego Prezydenta, choć ze względów oczywistych nie mogą one dotyczyć aktów podejmowanych w ramach sprawowanego urzędu. Z praktyki sądowej wiemy też, że nie ma prawnej możliwości sądowego dochodzenia obietnic składanych przez urzędującego lub byłego Prezydenta w kampanii wyborczej (uchwała SN z 20.09.1996 r., III CZP 72/96, OSNC 1997/1, poz. 4; zob. też – bardziej ogólnie – wyrok TK z 3.03.2015 r., K 39/13).

250 Za działalność urzędową Prezydent **nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej**, natomiast w razie naruszenia Konstytucji lub ustawy może zostać pociągnięty do **odpowiedzialności konstytucyjnej**.

Przypomnijmy, że odpowiedzialność parlamentarna (polityczna) to odpowiedzialność za polityczny kierunek sprawowania urzędu i podejmowane akty oraz decyzje; odpowiedzialność tę ponosi rząd i jego członkowie. Nie jest tu wymagane postawienie zarzutu naruszenia prawa, wystarczy negatywna ocena działalności – i na tej podstawie parlament (w Polsce Sejm) może uchwalić wotum nieufności i w tej procedurze spowodować dymisję rządu lub ministra. Zawsze wyłącznym podmiotem decyzji w sprawie odpowiedzialności jest parlament. Jednym z założeń systemu podziału władz jest to, że Prezydent nie podlega tego typu odpowiedzialności. Nawet jeżeli Prezydent i większość parlamentarna reprezentują odmienne opcje polityczne, nie wpływa to na trwałość mandatu Prezydenta, który może wygasnąć dopiero z końcem kadencji. W takim wypadku Prezydent i parlament muszą wypracować jakiś model współistnienia, co w nawiązaniu do doświadczeń francuskich określa się mianem kohabitacji.

Odpowiedzialność konstytucyjna to odpowiedzialność za naruszenie prawa (w Polsce – za naruszenie Konstytucji bądź ustawy), realizowana z inicjatywy parlamentu przez organ władzy sądowniczej (w Polsce – Trybunał Stanu, w innych państwach może to należeć do sądu najwyższego lub do trybunału konstytucyjnego; zob. NB 33). Podlega jej także Prezydent i należy ją traktować jako swoisty wentyl bezpieczeństwa, który powinien mieć zastosowanie, gdy Prezydent łamie obowiązujące go reguły prawne.

Konstytucja z 1997 r. przyjmuje typowy model odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta. Ponoszona jest ona za czyny, którymi Prezydent w zakresie swojego urzędowania lub w związku z zajmowanym urzędem naruszył Konstytucję lub inną ustawę (art. 3 ustawy z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu). Dla powstania tzw. deliktu konstytucyjnego konieczne jest równoczesne spełnienie wszystkich wskazanych przesłanek.

Wstępny wniosek o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia może złożyć tylko grupa posłów i senatorów licząca co najmniej 140 osób. Wniosek taki jest rozpatrywany

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu, która następnie przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu stosowny wniosek. Do postawienia Prezydenta w stan oskarżenia konieczne jest podjęcie uchwały Zgromadzenia Narodowego większością co najmniej dwóch trzecich głosów ustawowej liczby jego członków (art. 145 ust. 2 Konstytucji). Podjęcie takiej uchwały powoduje zawieszenie sprawowania urzędu przez Prezydenta, a więc jego obowiązki przejmie Marszałek Sejmu (art. 145 ust. 3). Jeżeli Trybunał Stanu stwierdzi winę Prezydenta, to po przeprowadzonym postępowaniu (zob. NB 370) postanawia o złożeniu go z urzędu (art. 131 ust. 2 pkt 5). W takim wypadku urząd Prezydenta ulega opróżnieniu i przeprowadza się nowe wybory. Trzeba pamiętać, że postępowanie przed Trybunałem Stanu może trwać długo i w tym czasie utrzymywałoby się niezdrowe prowizorium, sytuujące Marszałka Sejmu na pozycji Prezydenta, a jednego z wicemarszałków na pozycji Marszałka.

Choć praktyka zna przypadki naruszenia konstytucji przez Prezydenta, to realne szanse pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej mogą wystąpić jedynie w razie poważnego kryzysu konstytucyjnego, gdy przeciwko Prezydentowi opowie się kwalifikowana większość posłów i senatorów. Nie jest to scenariusz zbyt prawdopodobny. Znacznie ważniejsze niż groźba odpowiedzialności konstytucyjnej wydają się inne hamulce działalności Prezydenta, a zwłaszcza w płaszczyźnie prawnej wymóg rządowej kontrasygnaty jego aktów, a w płaszczyźnie politycznej – krytyka mediów i opinie środowiska politycznego. Trzeba wyraźnie podkreślić, że Prezydent jest sługą Konstytucji, pozostaje więc podporządkowany Konstytucji i prawu, mając bezwzględny obowiązek ich respektowania i rzetelnego wykonywania.

Kadencja Prezydenta upływa pięć lat po objęciu urzędu (zob. jednak art. 228 ust. 7), licząc od dnia złożenia przysięgi, ale w wypadkach wyjątkowych urząd Prezydenta **może ulec opróżnieniu wcześniej**. W myśl art. 131 ust. 2 Konstytucji następuje to w razie: **251**

1) **śmierci** Prezydenta; jak wiadomo doszło do tego w kwietniu 2010 r.;
2) **zrzeczenia się urzędu** – należy przyjąć, że Prezydent może dokonać zrzeczenia się w każdym czasie, a akt zrzeczenia staje się skuteczny z momentem jego złożenia;
3) **trwałej niezdolności** do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia – stwierdzenie tej niezdolności należy do Zgromadzenia Narodowego, a uchwała w tej sprawie musi być podjęta większością co najmniej dwóch trzecich głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego (tzn. co najmniej 374 głosami); należy przyjąć, że jest to tryb zupełnie wyjątkowy, wynikający z rozbieżności poglądów między parlamentem a Prezydentem co do jego stanu zdrowia, w innej bowiem sytuacji nastąpi zrzeczenie się urzędu;
4) **złożenia Prezydenta z urzędu** orzeczeniem Trybunału Stanu – nastąpi to w razie pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie Konstytucji lub innej ustawy bądź do odpowiedzialności karnej za przestępstwo; wiemy też, że już w momencie podjęcia przez Zgromadzenie Narodowe

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

uchwały o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia ulega zawieszeniu sprawowanie przez niego urzędu, a jego obowiązki przejmuje Marszałek Sejmu (art. 145 ust. 3);

5) **stwierdzenia nieważności wyboru** Prezydenta lub z innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze.

Skutkiem prawnym opróżnienia urzędu jest przejęcie przez Marszałka Sejmu wykonywania obowiązków Prezydenta. Przejęcie to musi być dokonywane niezwłocznie, bo ciągłość władzy nie może ulec przerwaniu. Wykonywanie obowiązków Prezydenta przez Marszałka Sejmu może trwać – ze względu na terminy wyborcze – kilka miesięcy, a w razie postawienia Prezydenta przed Trybunałem Stanu – znacznie dłużej. W praktyce przyjęto, że Marszałek może wówczas nadal wykonywać swoje sejmowe funkcje. Jeżeli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu (art. 131 ust. 3).

Podstawowym obowiązkiem Marszałka Sejmu jest zarządzenie nowych wyborów prezydenckich w terminach określonych w art. 128 ust. 2. Zarazem Marszałek ma prawo stanowienia wszelkich aktów i podejmowania wszelkich decyzji należących do kompetencji Prezydenta, z jednym tylko wyjątkiem – nie może postanowić o rozwiązaniu (skróceniu kadencji) Sejmu (art. 131 ust. 4). Trzeba przyjąć, że zarówno ze względu na tymczasowość sytuacji, jak i brak wyborczej legitymacji Marszałek powinien ograniczyć swą aktywność do podejmowania czynności bieżących, chyba że zajdzie sytuacja niecierpiąca zwłoki (np. dojdzie do upadku rządu) lub – jak w 2010 r. – opróżnieniu ulegną inne ważne urzędy w państwie (np. Prezesa Narodowego Banku Polskiego czy Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego).

252 ! Od opróżnienia urzędu należy odróżnić **sytuację przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta**, spowodowanej np. operacją bądź chorobą. W takim wypadku nie ma potrzeby przeprowadzania wcześniejszych wyborów, ale ciągłość funkcjonowania państwa wymaga tymczasowego zastąpienia Prezydenta. W myśl art. 131 ust. 1 zd. 1 Konstytucji należy to do Marszałka Sejmu (nie mówi się tam nic o możliwości ewentualnego zastąpienia go przez Marszałka Senatu) i następuje na podstawie zawiadomienia dokonanego przez samego Prezydenta. Jeżeli jednak Prezydent nie będzie w stanie dokonać takiego zawiadomienia, to Marszałek Sejmu – w oparciu o własną ocenę sytuacji – zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zaistnienia przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta i o powierzenie mu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta (art. 131 ust. 1 zd. 2–3 Konstytucji). Procedurę rozpoznawania wniosku Marszałka przez Trybunał Konstytucyjny określają art. 87–90 u.o.p.TK, m.in. ustalając terminy dokonywania kolejnych czynności. Orzeczenie Trybunału, stwierdzające zaistnienie takiej przeszkody, jest konieczną, ale i wystarczającą przesłanką dla przejęcia obowiązków Prezydenta przez Marszałka Sejmu. Następuje to na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, a po jego upływie Marszałek Sejmu może ponownie zwrócić się do

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Trybunału o stwierdzenie zaistnienia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 90 ust. 1 u.o.p.TK). Kolejne wystąpienie z wnioskiem nie jest przewidziane, co pozostawia niebezpieczną lukę prawną. Choć bowiem należy zakładać, że półroczna niezdolność Prezydenta do sprawowania urzędu powinna skutkować podjęciem przez Zgromadzenie Narodowe uchwały wygaszającej jego mandat (art. 131 ust. 2 pkt 4), to gdyby zabrakło w Zgromadzeniu niezbędnej większości, brak byłoby rozwiązania jasno wynikającego z obowiązującego prawa.

10.3. Kontrasygnata i prerogatywy

253

Jednym z podstawowych rozwiązań charakteryzujących system parlamentarny jest instytucja kontrasygnaty, polegająca na uzależnieniu ważności aktów podejmowanych przez głowę państwa od ich zaakceptowania przez premiera lub odpowiedniego ministra. Ponieważ akceptacja ta tradycyjnie przybierała formę złożenia podpisu na akcie monarchy bądź Prezydenta, określano ją zaczerpniętym z języka francuskiego mianem „kontrasygnata".

Instytucja kontrasygnaty pełni **dwie funkcje ustrojowe**.

Po pierwsze, skoro udzielana jest przez premiera lub innego przedstawiciela rządu, a jej udzielenie jest warunkiem ważności aktu głowy państwa, to uzależnia ona możliwości działania głowy państwa od uzgodnienia tych działań z rządem. Akt głowy państwa nabiera ważności (a więc m.in. prawnej skuteczności) dopiero po uzyskaniu kontrasygnaty, głowa państwa nie ma możliwości działania wbrew woli rządu. Tym samym jest to forma ograniczania pozycji głowy państwa i wymuszania tego, by obydwa segmenty władzy wykonawczej – Prezydent i rząd – zajmowały jednolite stanowisko. Z tego punktu widzenia kontrasygnata służy uzależnieniu głowy państwa od rządu, który stosownie do modelowych założeń systemu parlamentarnego powinien być politycznie powiązany z większością parlamentarną.

Po drugie, rolą kontrasygnaty jest przejęcie przez premiera lub ministra, którzy złożyli podpis na akcie głowy państwa, politycznej odpowiedzialności za ten akt przed parlamentem. Ponieważ Prezydent (a tym bardziej monarcha) odpowiedzialności takiej nie ponosi, wprowadzenie wymogu kontrasygnaty jak gdyby wypełnia tę lukę i wyklucza podejmowanie decyzji, za które nikt nie może ponieść odpowiedzialności parlamentarnej. Z tego punktu widzenia kontrasygnata jest formą pośredniego uzależnienia działań głowy państwa od parlamentu.

Jeżeli Konstytucja zwalnia określone akty głowy państwa od obowiązku uzyskania kontrasygnaty, to takie akty określamy mianem prerogatywy. Instytucja prerogatywy zmienia relacje pomiędzy Prezydentem a rządem (premierem), bo pozwala głowie państwa na samodzielne podejmowanie danego aktu, nawet wbrew stanowisku

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

rządu. Pośrednio osłabia to też rolę parlamentu, bo brak wymogu kontrasygnaty wyłącza pośrednią polityczną odpowiedzialność premiera za akt Prezydenta. Odpowiedzialność za akt podejmowany w ramach prerogatywy zostaje ograniczona tylko do sytuacji, gdy zostanie on podjęty z naruszeniem prawa. Jak już bowiem była mowa, Prezydent ponosi odpowiedzialność wyłącznie konstytucyjną. Zakres prerogatyw jest jednym z wyznaczników rzeczywistej pozycji Prezydenta, bo określa zakres działań, które Prezydent może podejmować samodzielnie, nawet wbrew woli rządu i parlamentu. Zarazem jednak, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 3.12.2015 r., K 34/15), instytucję prerogatywy należy widzieć jako element stosunków głowy państwa z rządem i parlamentem, ale nie oznacza ona „ustanowienia swoistej sfery władzy dyskrecjonalnej głowy państwa". Prezydent zawsze pozostaje związany zasadą podziału i równowagi władz oraz zasadą legalizmu, co ma szczególne znaczenie w jego stosunkach z władzą sądowniczą.

254 **W tradycji polskiej** instytucja kontrasygnaty znana była obu konstytucjom międzywojennym, trzeba jednak podkreślić, że Konstytucja kwietniowa z 1935 r. instytucję tę ograniczyła, wprowadzając szeroki zakres prezydenckich prerogatyw. Do instytucji kontrasygnaty nawiązała nowela kwietniowa z 1989 r., ale w sposób tylko pozorny.

Sytuacja uległa zmianie w Małej Konstytucji z 1992 r. Wprowadziła ona jako zasadę wymóg kontrasygnaty (udzielanej przez premiera bądź odpowiedniego ministra) aktów prawnych Prezydenta, a zarazem ustaliła listę kilkunastu aktów prawnych, które zostały zwolnione od obowiązku uzyskania kontrasygnaty.

Konstytucja z 1997 r. objęła obowiązkiem uzyskania kontrasygnaty **akty urzędowe** Prezydenta. Pojęcie to odnosi się do wszystkich decyzji i działań podjętych przez Prezydenta w okresie wykonywania jego urzędu. W szczególności obejmuje ono:

1) akty normatywne (a więc akty zawierające normy prawne), wydawane przez Prezydenta, np. rozporządzenia, o których mowa w art. 142 Konstytucji;
2) inne akty prawne, tzn. akty, które rodzą wiążące skutki prawne po stronie swych adresatów; mogą to być skutki materialnoprawne (np. wprowadzenie stanu wyjątkowego, podpisanie ustawy, mianowanie Szefa Sztabu Generalnego) lub proceduralne (np. wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego);
3) pozostałe akty urzędowe, tzn. akty, które nie wywołują wiążących skutków prawnych po stronie adresatów, ale dokonywane są w ramach wykonywania urzędu.

§ Artykuł 144 ust. 2 wprowadza zasadę, zgodnie z którą **uzyskanie kontrasygnaty jest warunkiem ważności aktów urzędowych Prezydenta**. Zasada ta odnosi się do wszelkich aktów urzędowych, niezależnie od ich treści, materii spraw, których dotyczą, czy podstawy konstytucyjnej ich wydania. Znaczenie ma natomiast forma aktu urzędowego. Ponieważ z istoty kontrasygnaty (współpodpisania) wynika, że może ona być dokonana tylko wobec aktu urzędowego, który przybrał (lub ma

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

przybrać) formę pisemną, wymogu uzyskania kontrasygnaty nie można odnieść do aktów, które przybrały formę tylko ustną.

255 § Wymóg uzyskania kontrasygnaty **jest zasadą**, a wszelkie odstępstwa muszą być w sposób wyraźny określone w przepisach konstytucyjnych (zob. – bardzo zdecydowanie – wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06). Takim przepisem jest **art. 144 ust. 3, wskazujący w 30 punktach akty urzędowe (prerogatywy) Prezydenta, które mogą być wydawane bez kontrasygnaty**.

Nie powtarzając pełnej listy tych aktów, należy zauważyć, że dotyczą one w szczególności:

1) stosunków Prezydenta z parlamentem (pkt 1–8);
2) spraw związanych z powoływaniem i odpowiedzialnością rządu oraz ministrów (pkt 11–15);
3) spraw związanych z powoływaniem innych organów państwowych (pkt 20–27);
4) tradycyjnych uprawnień głowy państwa (pkt 16–19).

Zakres prerogatyw prezydenckich ukształtowano w sposób pozwalający Prezydentowi samodzielnie wykonywać te zadania i kompetencje, które wykraczają poza sferę działalności rządowej (sferę wykonawczą), a wiążą się z wykonywaniem przez Prezydenta funkcji arbitra oraz z oddziaływaniem na skład i funkcjonowanie władzy ustawodawczej bądź władzy sądowniczej. Natomiast zadania i kompetencje, które przynależą do zakresu działania władzy wykonawczej, wymagają uzgodnienia z rządem i tylko wyjątkowo wyłączany jest wymóg kontrasygnaty.

256 ! **Kontrasygnaty zawsze udziela premier** (art. 144 ust. 2), co jest jednym z przejawów umocnienia jego stanowiska zarówno wobec pozostałych członków rządu, jak i wobec Prezydenta. Nie ma możliwości, by kontrasygnaty udzielił odpowiedni minister. Udzielenie kontrasygnaty jest pozostawione politycznemu uznaniu premiera, a Prezydent nie dysponuje żadnymi środkami prawnymi, którymi mógłby je wymusić. Jeżeli premier ma za sobą poparcie silnej i stabilnej większości sejmowej, to jest w stanie narzucić swą wolę Prezydentowi.

§ Artykuł 144 ust. 2 przypomina, że udzielenie przez premiera kontrasygnaty oznacza wzięcie odpowiedzialności wobec Sejmu za dany akt Prezydenta. Jest to określenie nieco mylące, bo nie możemy zapominać, że zgodnie z art. 159 Prezesowi Rady Ministrów nie można wyrazić indywidualnego wotum nieufności. Jedyną możliwością Sejmu jest wyrażenie wotum nieufności całemu rządowi, a to wymaga z kolei jednoczesnego wyłonienia nowego premiera (konstruktywne wotum nieufności; zob. NB 276). Będzie to możliwe tylko w sytuacjach o szczególnym ciężarze gatunkowym.

Uzyskanie kontrasygnaty jest przesłanką konieczną ważności aktu urzędowego podjętego przez Prezydenta. Wydanie takiego aktu bez kontrasygnaty sprawi, że

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

będzie on pozbawiony skutków prawnych, sądy i organy administracji będą obowiązane odmówić jego wykonywania, a Prezydent narazi się na zarzut naruszenia Konstytucji.

10.4. Kompetencje Prezydenta

10.4.1. Relacje z pozostałymi władzami

257 W omawianym zakresie najwyraźniej rysuje się **funkcja arbitrażu**, typowa także dla naszej głowy państwa. Prezydentowi przysługuje wiele poważnych kompetencji, które nie tylko wiążą się z zorganizowaniem i personalnym ukształtowaniem pozostałych władz, lecz także umożliwiają hamowanie działalności tych władz. Prawie wszystkie z tych kompetencji mogą być przez Prezydenta wykonywane samodzielnie, bez potrzeby uzyskiwania kontrasygnaty, co dodatkowo potwierdza ustrojową rolę głowy państwa w tym zakresie.

258 **Stosunki Prezydenta z parlamentem** są wyznaczane przez ogólne zasady systemu parlamentarnego, w formie nadanej mu przez Konstytucję z 1997 r. Przypomnijmy, że parlament nie ma wpływu na proces wyboru Prezydenta, a wobec urzędującego Prezydenta dysponuje jedynie możliwością pociągnięcia go do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, co jednak może być realne tylko w sytuacji wyjątkowej.

Uprawnienia Prezydenta wobec Parlamentu można podzielić na:

1) **organizacyjne** – zarządzanie wyborów, zwoływanie pierwszych posiedzeń izb (tu Prezydent jest podporządkowany terminom ściśle wyznaczonym przez Konstytucję);
2) **inicjatywne** – zarządzenie referendum (co wymaga zgody Senatu) oraz inicjatywa ustawodawcza;
3) **hamujące** – weto ustawodawcze, kwestionowanie ustaw przed Trybunałem Konstytucyjnym, w procedurze kontroli prewencyjnej bądź następczej, a także (choć tylko w enumeratywnie wskazanych sytuacjach) rozwiązanie Sejmu.

Sposobem komunikowania się Prezydenta z parlamentem może być orędzie (art. 140), tzn. wystąpienie Prezydenta na forum Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, komunikujące izbom jego stanowisko w określonej kwestii. Obowiązkiem Marszałka jest niezwłoczne włączenie orędzia do porządku dziennego obrad, a powaga wystąpienia Prezydenta jest dodatkowo podkreślona tym, że nie przeprowadza się nad nim debaty.

259 **Stosunki Prezydenta z rządem** mają zróżnicowany charakter – w zależności od tego, czy odnoszą się one do kształtowania składu personalnego Rady Ministrów, czy dotyczą działalności rządu już urzędującego.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Prezydentowi przysługują **poważne kompetencje w procesie powoływania Rady Ministrów**. Są one szerzej omówione w następnym rozdziale (zob. NB 273 i n.), a tu można się ograniczyć do wskazania, że dotyczą one przyjmowania dymisji Rady Ministrów (art. 162 ust. 2), desygnowania premiera i powoływania nowego rządu, a w razie niepowodzenia trzech kolejnych procedur uzyskania sejmowego wotum zaufania dla nowego rządu – rozwiązywania (skracania kadencji) Sejmu (art. 154 i 155).

Należy przypomnieć, że realne znaczenie tych kompetencji zależy od układu sił w Sejmie. Jeżeli istnieje stabilna większość sejmowa, to rola Prezydenta ogranicza się do formalnego jedynie wymiaru, a Sejm jest w stanie doprowadzić do powołania rządu w określonym przez siebie składzie. Dopiero brak stabilnej większości w Sejmie prowadzi do wzrostu znaczenia roli Prezydenta, stosownie do założeń koncepcji parlamentaryzmu zracjonalizowanego.

Istotniejsze są **kompetencje Prezydenta związane z dokonywaniem zmian w składzie urzędującego gabinetu**, z tym jednak, że Prezydent musi działać na wniosek premiera (art. 161). Natomiast Prezydentowi nie przysługują niemal żadne kompetencje, które pozwalałyby mu na egzekwowanie odpowiedzialności rządu lub ministrów. Nie może on samodzielnie dymisjonować rządu, premiera czy ministrów, nie może też zwracać się do Sejmu o udzielenie im wotum nieufności. Jedyną możliwością Prezydenta jest zwrócenie się do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie premiera lub ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 156 ust. 2), ale może to nastąpić tylko w razie złamania przez nich prawa.

Bardzo **ograniczone są prawne możliwości oddziaływania Prezydenta na bieżącą pracę rządu**. W sprawach szczególnej wagi Prezydent może zwołać posiedzenie Rady Ministrów pod swoim przewodnictwem (jest to Rada Gabinetowa; art. 141 ust. 1). Jednakże Rada Gabinetowa nie przejmuje kompetencji Rady Ministrów (art. 141 ust. 2). Oznacza to, że ewentualne ustalenia podjęte na posiedzeniu Rady Gabinetowej muszą dopiero zostać przetworzone na wiążące akty i decyzje, a ta rola należy do Rady Ministrów i jej Prezesa, a nie do Prezydenta.

Do Prezydenta należy też **podejmowanie pewnych rozstrzygnięć w sprawach dotyczących polityki zagranicznej czy obronności** (zob. NB 261–265); w tym zakresie rola jego uległa jednak poważnemu okrojeniu w porównaniu z rozwiązaniami z 1989 czy 1992 r. Generalnie można powiedzieć, że między działalnością rządu a kompetencjami Prezydenta istnieje wyraźny rozdział i Prezydent nie dysponuje instrumentami prawnymi pozwalającymi mu na kierowanie tą działalnością czy jej kontrolowanie. Do dobrych obyczajów politycznych należy natomiast informowanie Prezydenta o istotnych sprawach funkcjonowania rządu oraz wysłuchiwanie uwag i sugestii głowy państwa. Jest to przede wszystkim rolą premiera. Rzeczywisty kształt relacji Prezydenta z Radą Ministrów (premierem) zależy w znacznej mierze od układu

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

politycznego – jest oczywiste, że inaczej wyglądają one, gdy Prezydent i większość parlamentarna (więc i rząd) pochodzą z jednego obozu politycznego, a inaczej, gdy pojawia się zjawisko kohabitacji (zob. NB 18). Zawsze jednak należyte funkcjonowanie mechanizmu konstytucyjnego wymaga istnienia dystansu między Prezydentem jako głową państwa a premierem jako szefem rządu.

260 **Stosunki Prezydenta z władzą sądowniczą** mają charakter specyficzny, gdyż musi on respektować zasadę niezależności tej władzy (zob. NB 65) i niezawisłą pozycję sędziów. Prezydent **nie ma zatem – i nie może mieć – żadnych instrumentów wpływania na orzecznictwo sądów i trybunałów**. Jedynym wyjątkiem jest prawo łaski (art. 139), pozwalające Prezydentowi na darowanie lub złagodzenie kary każdej osobie skazanej prawomocnym wyrokiem sądu karnego, z wyłączeniem możliwości ułaskawienia osoby skazanej przez Trybunał Stanu. Prawo łaski należy odróżnić od aktów **amnestii** (darowanie lub złagodzenie kar określonym kategoriom skazanych lub sądzonych) bądź **abolicji generalnej** (zniesienie karalności za określone czyny w stosunku do pewnych kategorii osób), bo są to akty o charakterze ogólnym (abstrakcyjnym) i jako takie mogą być podjęte tylko w formie ustawy, a więc przez parlament. Akt łaski ma zaś zawsze wymiar **indywidualny**, dotycząc konkretnej osoby. W doktrynie nie było jednolitości, czy akt łaski musi zawsze mieć wymiar **następczy**, tzn. może być zastosowany dopiero po uprawomocnieniu się konkretnego wyroku skazującego, czy też dopuszczalne jest rozciągnięcie tej kompetencji także na tzw. **abolicję indywidualną**, stosowaną, zanim dojdzie do zakończenia postępowania sądowego i wydania wyroku skazującego.

Problem nabrał znaczenia praktycznego, gdy Prezydent skorzystał w ten sposób z prawa łaski jesienią 2015 r. Najpierw w uchwale z 31.05.2017 r., I KZP 4/17, Sąd Najwyższy orzekł, że „prawo łaski (...) **może być realizowane wyłącznie wobec osób, których winę stwierdzono prawomocnym wyrokiem sądu (osób skazanych)** [..., a – dop. L.G.] **zastosowanie prawa łaski przed datą prawomocności wyroku nie wywołuje skutków procesowych".** Kroki prawne podjęte przez władze w reakcji na to rozstrzygnięcie miały dwutorowy charakter. Z jednej strony Marszałek Sejmu w dniu 8.06.2017 r. wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o rozpoznanie „sporu kompetencyjnego" (sprawa Kpt 1/17). Do końca sierpnia 2019 r. nie doszło do wydania rozstrzygnięcia, ale – dopóki to nie nastąpi – postępowanie sądowe musi pozostawać w zawieszeniu (postanowienie SN z 1.08.2017 r., II KK 313/16 – zob. glosa M. Radajewskiego, Prz. Sąd. 2018/2, też NB 358). Z drugiej strony Prokurator Generalny w dniu 30.06.2017 r. wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o uznanie niekonstytucyjności art. 17 § 1 k.p.k. wobec pominięcia w nim sytuacji zastosowania prawa łaski przy wyliczeniu przesłanek powodujących niedopuszczalność prowadzenia postępowania karnego. Trybunał w wyroku z 17.07.2018 r., K 9/17, orzekł ową niekonstytucyjność i przyjął nowe, szerokie rozumienie pojęcia „prawo łaski", użytego w art. 139 Konstytucji. Zdaniem Trybunału obejmuje ono zarówno następcze „ułaskawienie" osoby prawomocnie skazanej (uregulowane w Kodeksie

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

postępowania karnego), jak i „abolicję indywidualną" stosowalną na wcześniejszych etapach postępowania (zob. jednak krytyczną ocenę w zdaniu odrębnym sędziego L. Kieresa). Z kolei, w wyroku z 26.06.2019 r., K 8/17, Trybunał Konstytucyjny wykluczył wniesienie kasacji na niekorzyść oskarżonego w razie umorzenia postępowania z powodu zastosowania prawa łaski przez Prezydenta RP.

Prezydentowi przysługują poważne **kompetencje związane z organizacją władzy sądowniczej**. Prezydent powołuje sędziów (z wyjątkiem sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu), tu jednak musi działać na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (do której powołuje jednego przedstawiciela; zob. NB 333). Jego rola ogranicza się do ewentualnego odrzucenia zaproponowanego kandydata, nie może natomiast pozostawiać wniosków KRS bez rozpatrzenia (zob. postanowienie TK z 23.06.2008 r., Kpt 1/08). Prezydent ma istotny wpływ na ustalanie wysokości wynagrodzeń sędziowskich, określając tzw. przeliczniki wynagrodzeniowe dla poszczególnych grup sędziów.

§ Konstytucja przewiduje, że Prezydent powołuje Prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 2), Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3) oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185). W tych wszystkich decyzjach może jednak dokonać powołania tylko spośród kandydatów przedstawionych mu przez zgromadzenia ogólne Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. NB 345 i powołane tam aktualne orzecznictwo TK).

10.4.2. Sprawy stosunków zagranicznych

W tradycji współczesnego konstytucjonalizmu zawsze wyodrębniano **władzę nad stosunkami zagranicznymi** i w tym zakresie dokonywano nieco innego podziału kompetencji między organami państwa. Często bowiem uważano te kwestie za domenę władzy wykonawczej i przypisywano głowie państwa szczególną rolę w kierowaniu sprawami zagranicznymi. Stąd wiele jest tradycyjnych kompetencji głowy państwa, związanych z reprezentowaniem państwa na zewnątrz, ratyfikowaniem umów międzynarodowych czy nawet z wypowiadaniem wojny. **261**

W Polsce te wpływy tradycji nałożyły się na koncepcję silnej prezydentury, przyjętej przez nowelę kwietniową z 1989 r., także Mała Konstytucja powierzała Prezydentowi sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach zagranicznych.

Konstytucja z 1997 r. poszła w innym kierunku. Nie powtórzono w niej sformułowania o ogólnym kierownictwie Prezydenta, wskazano natomiast, że zadanie ogólnego kierownictwa „w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi" należy do Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 9). Oznacza to, że kompetencje Prezydenta w sprawach zagranicznych są ujęte jako wyjątki i zawsze muszą

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

znajdować wyraźną i konkretną podstawę konstytucyjną. Dla sposobu wykonywania tych kompetencji istotne znaczenie ma też treść art. 133 ust. 3, który stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem". Wynika z niego obowiązek poszukiwania kompromisów i – gdy chodzi o Prezydenta – zakaz podejmowania decyzji i działań, których nie omówiono wcześniej z premierem bądź z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

Zarazem jednak – w nawiązaniu do tradycji – Konstytucja określa Prezydenta jako **najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej** (co dotyczy również stosunków międzynarodowych) oraz **reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych**, powierza mu także odpowiedzialne zadanie **stania na straży** suwerenności i integralności terytorialnej państwa. Bez wątpienia więc zakłada się, że w tych sprawach rola Prezydenta może i powinna być bardziej aktywna.

262 **Kompetencje Prezydenta** w sprawach zagranicznych można podzielić na cztery grupy.

1. **Reprezentowanie państwa w stosunkach zewnętrznych** – Prezydent nie jest powołany do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej (art. 133 ust. 3 nakazuje, by w sprawach polityki zagranicznej współdziałał z premierem i właściwym ministrem). Niemniej jako głowa państwa składa państwowe wizyty za granicą i przyjmuje w kraju delegacje najwyższego szczebla, z czym wiąże się prowadzenie rozmów i negocjacji, podpisywanie różnego rodzaju deklaracji, komunikatów czy apeli, które mogą mieć poważne znaczenie dla sytuacji Polski na arenie międzynarodowej. Praktyka tego typu kontaktów jest bogata, a niemal wszyscy dotychczasowi prezydenci doświadczali na tym tle niejednego konfliktu z rządem.

Kulminacją tych konfliktów były spory o udział Prezydenta w posiedzeniach organów Unii Europejskiej (zwłaszcza Rady Europejskiej), bo tradycyjnie Polska była tam reprezentowana przez premiera. W postanowieniu z 20.05.2009 r., Kpt 2/08, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w procedurze sporu kompetencyjnego, ustalił, że Prezydent, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, może podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe do realizacji swych zadań, określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Zarazem jednak kompetencja do ustalania merytorycznego stanowiska Polski należy, zgodnie z art. 146 Konstytucji, do Rady Ministrów, a premier reprezentuje Polskę na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia to stanowisko.

2. **Podejmowanie decyzji personalnych** – Prezydent mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach oraz przy organizacjach międzynarodowych, przyjmuje także listy uwierzytelniające i akredytujące przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

(art. 133 ust. 1 pkt 2 i 3). Akty powołania i odwołania wymagają kontrasygnaty, muszą więc być uzgodnione zarówno z premierem, jak i Ministrem Spraw Zagranicznych; w praktyce ważną rolę odgrywa w tych decyzjach sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych. Niemniej podjęcie decyzji należy do Prezydenta i może on zarówno odmówić nominacji kandydata proponowanego przez Ministra Spraw Zagranicznych, jak i odmówić odwołania osoby już pełniącej misję.

3. Ratyfikacja (i wypowiadanie) umów międzynarodowych – o tym szerzej w NB 263.

4. **Postanawianie o stanie wojny** (art. 116 ust. 2) – ta kompetencja Prezydenta ma charakter zastępczy, gdyż decydowanie o sprawach wojny i pokoju należy do Sejmu. Jeżeli jednak Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, a spełnione zostają przesłanki dopuszczające wprowadzenie stanu wojny (zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub obowiązek wspólnej obrony przeciwko agresji, wynikający z umowy międzynarodowej), decyzję może podjąć Prezydent, z tym że konieczne jest uzyskanie kontrasygnaty premiera (zob. NB 385).

Ratyfikacja jest to ostateczne potwierdzenie w imieniu państwa umowy międzynarodowej już zawartej przez Radę Ministrów (zob. NB 131). Jest ona dokonywana w odniesieniu do ważniejszych umów międzynarodowych i stanowi konieczny warunek nabrania przez te umowy mocy obowiązującej. Niemal we wszystkich państwach ratyfikacja należy do kompetencji głowy państwa. **263**

Ratyfikacji wymagają tylko ważniejsze umowy międzynarodowe i w takim wypadku musi ona być dokonana przez wszystkie podmioty będące stronami danej umowy. Jednocześnie prawo polskie określa kategorie umów, które wymagają ratyfikacji. Wymieniono je w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, a art. 12 ust. 2 ustawy z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych stanowi, że ratyfikacji podlegają też inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji, a szczególne okoliczności to uzasadniają. Istnieje też znaczna grupa umów międzynarodowych, które nie wymagają ratyfikacji i dla ich dojścia do skutku wystarczy zawarcie lub zatwierdzenie ich przez rząd. Tego typu umowy nie mogą jednak zawierać przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności nie mogą dotyczyć materii związanych z sytuacją prawną jednostki, a sądy nie mogą im dawać pierwszeństwa wobec prawa polskiego (zob. NB 132).

W grupie umów wymagających ratyfikacji należy wyróżnić jeszcze węższą kategorię, a mianowicie umowy, których ratyfikacja może być dokonana tylko po uchwaleniu specjalnej ustawy wyrażającej zgodę na dokonanie ratyfikacji. Między zawarciem i podpisaniem umowy (co jest dokonywane przez rząd) a jej ratyfikacją przez Prezydenta musi nastąpić uchwalenie i wejście w życie tzw. ustawy akceptującej. W myśl art. 89 ust. 1 Konstytucji taki tryb jest wymagany dla umów dotyczących:

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych;
2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji;
3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacjach międzynarodowych;
4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym;
5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Chodzi więc albo o sprawy o szczególnej wadze politycznej, albo o sprawy zahaczające o materię ustawy, czyli bezpośrednio dotykające sytuacji obywatela. **Szczególny, jeszcze bardziej złożony tryb wyrażania zgody na ratyfikację** dotyczy umów, na podstawie których Polska w niektórych sprawach przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej (art. 90; zob. NB 47).

Ratyfikacja umowy międzynarodowej pozwala na jej opublikowanie w Dzienniku Ustaw. Przypomnijmy (zob. NB 132), że z tą chwilą umowa staje się częścią krajowego porządku prawnego i – na ile jej sformułowania na to pozwalają – jest stosowana bezpośrednio (art. 91 ust. 1). Jeżeli umowa została ratyfikowana na podstawie ustawy akceptującej, to zyskuje pierwszeństwo przed ustawami (art. 91 ust. 2), a więc ustawa sprzeczna z taką umową może zostać zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego.

Ratyfikacja jest aktem Prezydenta, ale wymaga kontrasygnaty. Choć w ogromnej większości wypadków ratyfikacja jest dokonywana niejako automatycznie na podstawie przedłożenia rządowego, to jednak Prezydent może odmówić dokonania ratyfikacji, nawet jeżeli parlament uchwalił ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację, bądź odroczyć jej dokonanie na wybrany przez siebie termin. Dokonanie ratyfikacji jest prawem, lecz nie obowiązkiem Prezydenta, chyba że zgoda na ratyfikację zostanie przyjęta w referendum (art. 90 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 67 u.r.o.).

Prezydent może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o prewencyjne zbadanie zgodności umowy z Konstytucją (art. 133 ust. 2) – należy przyjąć, że orzeczenie stwierdzające niezgodność wyklucza dokonanie ratyfikacji.

10.4.3. Sprawy obronności i bezpieczeństwa państwa

264 Także w tych kwestiach **rozwiązania tradycyjne** przyznały głowie państwa bardziej aktywną rolę; zresztą związek między obronnością a sprawami zagranicznymi jest oczywisty. Jak też kilkakrotnie wspomniano, sprawy obronności i bezpieczeństwa miały szczególne znaczenie dla twórców noweli kwietniowej z 1989 r. – jej postanowienia pozwalały Prezydentowi na uzyskanie kontroli zarówno nad wojskiem, jak i siłami bezpieczeństwa. Także Mała Konstytucja wyraźnie przyznawała Prezydentowi sprawowanie ogólnego kierownictwa „w dziedzinie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa".

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Konstytucja z 1997 r. poszła w innym kierunku, **eliminując kompetencje Prezydenta do sprawowania ogólnego kierownictwa** w wymienionych dziedzinach, a akcentując odpowiedzialność Rady Ministrów za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa oraz ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4 pkt 7, 8 i 11). Niemniej Konstytucja przyznaje Prezydentowi pozycję najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 1), choć zastrzega, że w czasie pokoju zwierzchnictwo to jest sprawowane za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2). Prezydenta nie można tym samym uważać za bezpośredniego dowódcę armii – sprzeciwiałoby to się zasadzie cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi (art. 26 ust. 2). Funkcja najwyższego zwierzchnika ma raczej wymiar symboliczny, nie daje Prezydentowi władzy rozkazywania, ale na pewno zastrzega Prezydentowi prawo do informacji i konsultacji we wszystkich ważniejszych sprawach. W tym celu Prezydent ma obowiązek powołać Radę Bezpieczeństwa Narodowego – jako organ doradczy w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 135).

W czasie pokoju, w normalnej sytuacji politycznej, konkretne kompetencje Prezydenta sprowadzają się do podejmowania decyzji personalnych. Mianuje on Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 3), ale trzeba pamiętać, że te akty Prezydenta wymagają kontrasygnaty. Prezydent nadaje też pierwszy stopień oficerski oraz – co ma w praktyce ważniejsze znaczenie (a w sierpniu 2017 r. doprowadziło do konfliktu z MON) – stopnie generalskie.

Rola Prezydenta wzrasta w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa. **265**
Była już mowa o tym, że wyjątkowo, gdy Sejm nie może się zebrać, postanawia on o wprowadzeniu stanu wojny (art. 116 ust. 2). Na czas wojny Prezydent na wniosek premiera mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4), może też – w razie bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa – na wniosek premiera zarządzić częściową lub całkowitą mobilizację oraz użycie Sił Zbrojnych do obrony państwa (art. 136).

Korespondują z tym uprawnienia Prezydenta dotyczące tzw. stanów nadzwyczajnych: stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. Do ich wprowadzenia właściwy jest Prezydent, konieczny jest jednak wniosek Rady Ministrów i następcze przedłożenie sprawy Sejmowi. Szerzej problematyka stanów nadzwyczajnych jest omówiona w poświęconym temu rozdziale.

10.4.4. Stanowienie prawa

Konstytucja z 1997 r., podobnie jak i poprzedzające ją unormowania z 1989 **266**
i 1992 r., przyznaje Prezydentowi **bardzo skromne kompetencje prawodawcze** – zbyt silne było wspomnienie dekretu Rady Państwa o stanie wojennym

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

z 1981 r. Prezydent nie ma możliwości stanowienia aktów o mocy ustawy, chyba że w okresie stanu wojennego okaże się, iż Sejm nie może się zebrać na posiedzenie. Wówczas Prezydent może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234). Wymaga to kontrasygnaty premiera, a po zebraniu się Sejmu rozporządzenia muszą zostać zatwierdzone, co należy traktować jako formę kontroli następczej.

We wszystkich innych sytuacjach Prezydent może wydawać tylko **akty podustawowe**:

1) rozporządzenia – na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania; rozporządzenia takie stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa, ale muszą pozostawać w granicach upoważnienia ustawy i muszą być zgodne z ustawami (art. 142 ust. 1 w zw. z art. 92; zob. NB 125);
2) zarządzenia – mają one charakter wewnętrzny i mogą wiązać jedynie jednostki organizacyjne podlegające Prezydentowi, a więc przede wszystkim jego kancelarię (art. 142 ust. 1 w zw. z art. 93).

Nieco szersze są możliwości Prezydenta w kwestii kształtowania treści obowiązującego prawa. Istotne z tego punktu widzenia jest prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1), weto ustawodawcze (art. 122 ust. 5) oraz prawo zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów prawa z Konstytucją (art. 122 ust. 3; art. 133 ust. 2; art. 188 pkt 1–3). Trzeba też pamiętać o kompetencji do ratyfikowania umów międzynarodowych, bo ratyfikacja pozwala na wprowadzenie postanowień umowy do systemu prawa wewnętrznego.

10.4.5. Tradycyjne kompetencje głowy państwa

267 W każdym systemie głowie państwa przysługują pewne **kompetencje tradycyjne**, których – ze względu na ich specyfikę – nie da się powierzyć innemu organowi państwa. Ich wykonywanie nie niesie ze sobą, w zasadzie, treści politycznych, jest jednak przejawem uznaniowej władzy państwa wobec jednostki, a to wymaga stosowania procedur szczególnych. Wszystkie też stanowią prerogatywy Prezydenta, bo nie podlegają obowiązkowi uzyskania kontrasygnaty. Choć dotyczą one sytuacji prawnej konkretnych osób, nie podlegają w pełnym zakresie kontroli sądowej (zob. postanowienie NSA z 9.10.2012 r., I OSK 1883/12, CBOSA, bezpośrednio dotyczące odmowy powołania na urząd sędziego, ale mające szersze odniesienia).

Na gruncie obecnej Konstytucji można wskazać **trzy takie kompetencje**. Są to:

1) **prawo łaski**, o którym była już mowa (zob. NB 260);
2) **nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażanie zgody na zrzeczenie się go** (art. 137) – bliżej kwestie te reguluje ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

3) **nadawanie orderów i odznaczeń** (art. 138) – bliżej kwestie te reguluje ustawa z 16.10.1992 r. o orderach i odznaczeniach.

Trzeba też pamiętać o różnych, już pozaprawnych działaniach Prezydenta jako głowy państwa, a zarazem jego reprezentanta. Wyrażają się one w udziale Prezydenta w uroczystościach państwowych, wygłaszaniu przemówień, spotkaniach z przedstawicielami rozmaitych środowisk, wizytach i wyjazdach. Prezydent powinien być ponadpartyjnym symbolem państwa, jego ciągłości i tradycji, uosabiać pewne wartości niezmienne i nadrzędne, pozostające ponad bieżącą polityką rządu i parlamentu. Nie jest natomiast jego zadaniem rządzenie państwem, bo te funkcje Konstytucja powierzyła Radzie Ministrów (zob. NB 285).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 11

RADA MINISTRÓW I ADMINISTRACJA RZĄDOWA

Literatura: Balicki R., *Konstytucyjne uwarunkowania stabilności Rady Ministrów*, RPEiS 2018/1; Bałaban A. (red.), *Rada Ministrów – organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002; Banaszak B., *Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane w celu utworzenia rad i zespołów opiniodawczych lub doradczych w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub premiera*, Prz. Sej. 2017/4; Eckhardt K., *Konstytucyjna odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów*, GSP 2018, t. XL; Garlicki L., *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność* [w:] *Założenia ustrojowe, organizacja i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997; Grzybowski M., *Prawne uwarunkowania struktury Rządu a praktyka ustrojowa* [w:] *Prawo w XXI wieku*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006; Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007; Patyra S., *Prezes Rady Ministrów pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. – kanclerz czy primus inter pares?* [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017; Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 2002; Skrzydło W., *Instytucja absolutorium w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, „Trybunał Konstytucyjny, Studia i Materiały" 1996, t. IV; Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982; Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm*, Lublin 1998; Wojtyczek K., *Status prawny rządu, który złożył rezygnację*, PiP 1993/3.

11.1. Wprowadzenie

268 Rada Ministrów jest **drugim** – obok Prezydenta – podstawowym **segmentem władzy wykonawczej** (egzekutywy). O ile jednak Prezydent, z natury rzeczy, jest organem jednoosobowym, a w swych działaniach opiera się na stosunkowo nielicznym aparacie urzędniczym – na Kancelarii Prezydenta, o tyle Rada Ministrów stanowi tylko „głowę" znacznie szerszego i bardziej skomplikowanego systemu organizacyjnego. Co więcej, do określenia poszczególnych składników tego systemu używa się różnych pojęć, nie zawsze nadając im to samo znaczenie. Dlatego należy najpierw wyjaśnić kilka kwestii terminologicznych.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rada Ministrów to naczelny organ konstytucyjny państwa, którego skład, tryb powoływania oraz sposób i zakres działania określają postanowienia konstytucyjne i regulacje niższego rzędu. Wskazanie desygnatu tego pojęcia nie nastręcza problemów. Więcej kłopotów pojawia się w odniesieniu do terminu **„rząd"**, bo używa się go w **kilku znaczeniach**.

Po pierwsze, w znaczeniu wąskim, które rząd traktuje jako **inne określenie Rady Ministrów** – w tym samym znaczeniu używa się terminu „gabinet", który w państwach współczesnych, poza Wielką Brytanią, jest synonimem Rady Ministrów. W takim rozumieniu używa się terminu „rząd" w tym podręczniku.

Po drugie, mianem „rząd" określa się **cały system organizacyjny podporządkowany Radzie Ministrów**, a więc te wszystkie organy i obsługujące je aparaty urzędnicze, które zaliczyć można do **administracji rządowej**. Poza Radą Ministrów i jej kierownictwem (premier i wicepremierzy) są to: ministrowie (i podległe im ministerstwa), kierownicy tzw. urzędów centralnych oraz terenowa administracja rządowa zorganizowana wokół urzędu wojewody bądź bezpośrednio podporządkowana określonym organom szczebla centralnego. Poza tym systemem organizacyjnym pozostaje **administracja samorządowa**, tzn. te organy terenowe, które są podporządkowane samorządowi lokalnemu. Natomiast pojęcie „**administracja publiczna**" stanowi zbiorcze określenie całego systemu administracyjnego podporządkowanego zarówno rządowi, jak i samorządom lokalnym.

Po trzecie, pojęcie „rząd" odnosi się (w czym widać wpływ terminologii angielskiej) do **określenia całego systemu sprawowania władzy w państwie**. W takim rozumieniu wykracza ono poza system organizacyjny władzy wykonawczej, obejmując **całokształt organów państwowych** (stąd mówi się o rządach parlamentarnych lub prezydenckich), a czasem również pewne elementy politycznej organizacji społeczeństwa (kiedy mówimy np. o rządach autorytarnych lub demokratycznych).

Pozycję ustrojową Rady Ministrów można określić pięcioma cechami podsta- **269**
wowymi:

1) Rada Ministrów jest jednym z dwu podstawowych organów władzy wykonawczej; istnieje obok Prezydenta jako równorzędny organ konstytucyjny i nie można mówić o jej podporządkowaniu głowie państwa. Można natomiast mówić o politycznym powiązaniu Rady Ministrów z Sejmem, bo – stosownie do istoty systemu parlamentarnego – jest ona w znacznym stopniu złożona z posłów, powinna być wyłaniana przez większość sejmową oraz cieszyć się jej ciągłym zaufaniem. Związek rządu z sejmową większością ma szczególnie silny charakter, gdy – jak po wyborach w 2015 r. – jednej partii uda się uzyskać większość bezwzględną w Sejmie i powołać jednopartyjny rząd. Związek ten przybiera zaś bardziej skomplikowaną postać, gdy większość sejmowa (i – w konsekwencji – także rząd) ma koalicyjny charakter, co było regułą we wszystkich poprzednich kadencjach Sejmu;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

2) Rada Ministrów i jej poszczególni członkowie ponoszą za swoją działalność polityczną (parlamentarną) odpowiedzialność wobec Sejmu, a także indywidualną odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu;
3) Rada Ministrów jest organem kolegialnym, a większość jej członków to zarazem odrębne, jednoosobowe organy konstytucyjne o własnym zakresie kompetencji. Nadaje to Radzie Ministrów specyficzny, rzec można, mieszany charakter ustrojowy i może tworzyć swego rodzaju konkurencyjność między Radą a jej Prezesem. Jednocześnie wewnątrz Rady zarysowuje się polityczna hierarchizacja jej członków;
4) Rada Ministrów jako organ władzy wykonawczej skupia w swej kompetencji najważniejsze rozstrzygnięcia dotyczące bieżącego prowadzenia polityki państwa – w ramach systemu władzy wykonawczej należą do niej wszystkie „sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego" (art. 146 ust. 2);
5) Rada Ministrów kieruje całym systemem administracji rządowej (art. 146 ust. 3), jest więc jej podporządkowany rozległy i skomplikowany układ organizacyjny, zbudowany w znacznej mierze na zasadzie hierarchicznego podporządkowania. Przez swojego Prezesa sprawuje też nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego (art. 171). Rola Rady Ministrów uległa istotnemu wzmocnieniu po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Rada Ministrów – w obecnym stanie konstytucyjnym – ma bowiem kompetencję do określenia stanowiska Polski w organach wykonawczych Unii, a pamiętajmy, że organy te sprawują w szerokim zakresie funkcję prawodawczą, przekazaną przez narodowe parlamenty.

270 § Podstawowe **unormowania prawne** dotyczące Rady Ministrów i administracji rządowej zawiera sama Konstytucja (zwłaszcza jej rozdział VI). Na szczeblu ustawowym szersza regulacja pojawiła się w 1996 r. Obejmuje ona obecnie trzy ustawy generalne (wielokrotnie zresztą nowelizowane):
– ustawę z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów;
– ustawę z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej;
– ustawę z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie
– oraz wiele ustaw dotyczących kwestii szczegółowych.

Wewnętrzne funkcjonowanie Rady Ministrów określa jej uchwała nr 190 z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (nowelizowany w latach późniejszych).

11.2. Powoływanie i odpowiedzialność Rady Ministrów

271 ! Procedury powoływania Rady Ministrów, dokonywania zmian w jej składzie i egzekwowania jej odpowiedzialności stanowią **kościec parlamentarnego systemu rządów**. Raz jeszcze przypomnijmy, że istotą tego systemu jest **zasada, zgodnie z którą rząd pochodzi z parlamentu i ponosi przed nim polityczną odpowiedzial-**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ność (zob. NB 61). Zarazem idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego, tak jak ją przyjęła Konstytucja z 1997 r., chroni rząd przed negatywnymi większościami o przypadkowym charakterze. Nawet jeżeli dojdzie do rozpadu większości sejmowej, która wyłoniła dany gabinet, to dopóki nie ukształtuje się nowa większość (i to licząca nie mniej niż 231 posłów), dopóty gabinet ten nadal będzie mógł funkcjonować, tyle że przekształci się w tzw. **rząd mniejszościowy**. W sensie politycznym pozycja takiego rządu jest oczywiście słaba, bo może on realizować swój program ustawodawczy tylko pod warunkiem tolerowania go przez choćby część opozycji. W sensie prawnym natomiast pozycja rządu mniejszościowego nie ulega żadnym zmianom. Zachowuje on wszystkie dotychczasowe kompetencje, a obecne unormowania konstytucyjne niejako przypisują go do sprawowanego urzędu, dając czas na poszukiwanie politycznego rozwiązania powstałego kryzysu albo (jak np. w latach 2003–2005 czy w lecie 2007 r.) na dotrwanie do wyborów parlamentarnych.

Rada Ministrów jest powoływana przez Prezydenta, który jednak musi liczyć się ze stanowiskiem większości sejmowej. Rada Ministrów jest powoływana bezterminowo, kres jej istnieniu kładą dopiero nowe wybory parlamentarne, gdyż na pierwszym posiedzeniu nowego Sejmu premier musi przedstawić dymisję rządu (zob. NB 272.1). Zarazem Prezes Rady Ministrów jest gospodarzem istnienia rządu, bo z jednej strony zawsze może złożyć rezygnację, co jest równoznaczne z dymisją rządu (zob. NB 272.4), a z drugiej – może też zwrócić się do Sejmu o wyrażenie wotum zaufania dla Rady Ministrów, co – o ile się powiedzie – będzie stanowić demonstrację parlamentarnego poparcia rządu, ale zawiera w sobie też element ryzyka, bo nieuchwalenie wotum zaufania jest równoznaczne z dymisją rządu (zob. NB 272.2b; procedura ta była wykorzystana dotąd trzykrotnie: 13.06.2003 r. przez Leszka Millera, 15.10.2004 r. przez Marka Belkę oraz 24.06.2014 r. przez Donalda Tuska – we wszystkich przypadkach zostało udzielone wotum zaufania). Opozycja parlamentarna może natomiast zawsze podjąć próbę wyrażenia rządowi wotum nieufności (zob. NB 272.3). Jej sukces zobowiązuje premiera do złożenia dymisji swego rządu, ale jest to trudne do osiągnięcia politycznie i prawnie, gdyż wymaga zbudowania w Sejmie nowej większości, gotowej do poparcia nowego premiera (zob. NB 276 i 277).

Zawsze zakończenie istnienia Rady Ministrów przybiera postać jej dymisji. **272**

Dymisja Rady Ministrów to oświadczenie Prezesa Rady Ministrów, dokonane w imieniu rządu, stwierdzające wolę zakończenia urzędowania i otwierające procedurę tworzenia nowego rządu.

Prezes Rady Ministrów ma obowiązek złożenia dymisji w następujących przypadkach:

1) **ukonstytuowania się nowego Sejmu po wyborach**. Dymisja składana jest „na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu" (art. 162 ust. 1) i musi zostać przyjęta przez Prezydenta. W tym sensie można powiedzieć, że do

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

funkcjonowania Rady Ministrów odnosi się zasada kadencyjności, bo powołana po wyborach Rada Ministrów kończy swoją działalność najpóźniej wraz z końcem kadencji parlamentu. Trzeba jednak pamiętać, że do Rady Ministrów nie odnosi się inna konsekwencja zasady kadencyjności, jaką jest stabilizacja istnienia w okresie kadencji. Jeśli więc pominąć okres PRL, to tylko rządom Jerzego Buzka (1997–2001) i Donalda Tuska (2007–2011) udało się przetrwać całą konstytucyjnie możliwą kadencję; łącznie w latach 1989–2019 funkcjonowało 19 kolejnych gabinetów;

2) **nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów** (art. 162 ust. 2 pkt 1), co łączy się z **dwiema sytuacjami**:
   a) niepowodzeniem w uzyskaniu akceptacji sejmowej dla nowo tworzonego gabinetu – oznacza to przejście do dalszych etapów tej procedury (zob. NB 273),
   b) niepowodzeniem już istniejącego gabinetu w uzyskaniu potwierdzenia sejmowego poparcia dla swojej działalności – uruchomienie tej procedury należy do Prezesa Rady Ministrów i jest pozostawione jego swobodnemu uznaniu (art. 160); przyjęcie dymisji jest zawsze obowiązkiem Prezydenta;
3) **wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności przez Sejm** (art. 162 ust. 2 pkt 2). Oznacza to pociągnięcie gabinetu do odpowiedzialności parlamentarnej; należy jednak pamiętać, że może ono dojść do skutku **tylko w szczególnej procedurze konstruktywnego wotum nieufności** (art. 158; zob. NB 276 i 277), a niemożliwe jest wyrażenie rządowi tzw. zwykłego wotum nieufności. Przyjęcie dymisji jest obowiązkiem Prezydenta;
4) **złożenia rezygnacji przez Prezesa Rady Ministrów** (art. 162 ust. 2 pkt 3). Premier może w każdym czasie złożyć rezygnację (np. w grudniu 2017 r. dymisję złożyła, w wykonaniu decyzji kierownictwa PiS, Beata Szydło, w dzień po nieprzyjęciu przez Sejm wniosku o wyrażenie jej konstruktywnego wotum nieufności). Decyzja ta jest pozostawiona swobodnemu uznaniu premiera i nie wymaga zatwierdzenia czy choćby zaopiniowania przez resztę gabinetu. Musi być zawsze powiązana z aktualnym i konkretnym życzeniem rezygnacji, więc konstytucyjnie niedopuszczalne było złożenie przez premiera niedatowanej dymisji *in blanco* na ręce Prezydenta RP. Jest to jeden z przejawów silnej pozycji premiera, tym bardziej że sama Rada Ministrów nie może podjąć uchwały o złożeniu dymisji. Prezydent może jednak odmówić przyjęcia dymisji złożonej w tym trybie przez premiera (co nastąpiło w maju 2005 r. i sprawiło, że gabinet Marka Belki funkcjonował przez następnych kilka miesięcy, do czasu ukonstytuowania się Sejmu po wyborach jesienią 2005 r.). Dość wyraźnie zaznacza się tu funkcja Prezydenta jako arbitra stabilizującego sytuację polityczną. Trzeba podkreślić, że prezydencka odmowa przyjęcia dymisji nie pozbawia premiera innych możliwości zakończenia misji swojego gabinetu. W szczególności premier zawsze może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie mu wotum zaufania i spowodować odrzucenie tego wniosku, a w takim wypadku Prezydent musi przyjąć dymisję premiera.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Analogiczny do złożenia dymisji skutek wywołałaby również **śmierć premiera**. Rada Ministrów może istnieć bowiem tylko pod przewodnictwem określonej osoby, a jej odejście wyklucza dalsze funkcjonowanie pozostałego składu rządu. Śmierć Prezydenta nie ma natomiast prawnego wpływu na dalsze funkcjonowanie Rady Ministrów.

Złożenie dymisji i jej przyjęcie przez Prezydenta nie kładzie natychmiastowego kresu istnieniu i funkcjonowaniu dotychczasowej Rady Ministrów. Prezydent jest obowiązany do powierzenia Radzie Ministrów dalszego sprawowania obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów (art. 162 ust. 3). Jest to wyrazem zasady, w myśl której państwo nie może zostać bez rządu; dawna Rada Ministrów musi więc działać do chwili, gdy nowy gabinet zostanie ostatecznie powołany. Konstytucja nie ogranicza kompetencji gabinetu sprawującego obowiązki – w sensie prawnym może on podejmować wszelkie akty i decyzje, które należą do kompetencji Rady Ministrów. Zwyczaje polityczne nakazują jednak takiemu gabinetowi zachowanie wstrzemięźliwości i ograniczenie się do bieżącego zarządu sprawami państwowymi. Nie jest to jednak nakazem prawa, w każdym razie nie rodzi skutku nieważności rozstrzygnięć i decyzji podjętych przez urzędujący gabinet czy jego członków. Na tym tle wielokrotnie pojawiały się kontrowersje polityczne, zwłaszcza gdy zmiana rządu wiązała się z wyborami parlamentarnymi i zmianą układu sił w Sejmie.

Przyjęcie dymisji Rady Ministrów rodzi istotne skutki dla całego systemu administracji rządowej, bo zobowiązuje do złożenia dymisji również sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz wojewodów i wicewojewodów. O przyjęciu tych dymisji decyduje premier w terminie trzech miesięcy od dnia powołania nowego rządu (art. 38 u.RM).

Przyjęcie dymisji otwiera proces tworzenia nowej Rady Ministrów. Przebiega on w kilku etapach, ukształtowanych w taki sposób, aby jedynie niepowodzenie poprzedniego etapu powodowało przejście do następnego. Istotą tej procedury jest doprowadzenie do powołania Rady Ministrów cieszącej się wyraźnie zdefiniowanym poparciem Sejmu. **273**

Etap pierwszy, rzec można – podstawowy, obejmuje trzy zasadnicze stadia: desygnowanie premiera, powołanie Rady Ministrów i uzyskanie przez nią sejmowego wotum zaufania.

A. Desygnowanie nowego premiera jest dokonywane przez Prezydenta (art. 154 ust. 1) i powinno nastąpić po przyjęciu dymisji dawnej Rady Ministrów. Nie ma żadnego odrębnego terminu, w którym owo desygnowanie musi zostać dokonane, ale trzeba pamiętać, że także stadium następne, czyli **powołanie nowej Rady Ministrów**, musi się zamknąć w 14 dniach od dnia przyjęcia dymisji poprzedniego premiera. Na płaszczyźnie prawnej wybór desygnowanej osoby pozostawiony jest uznaniu

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Prezydenta. W rzeczywistości swoboda działania Prezydenta zależy od układu sił w Sejmie.

Najmniejsze pole działania pozostawia sytuacja, gdy (jak w 2015 r. i 2017 r.) większość parlamentarna ma charakter jednopartyjny, bo decyzje podejmowane są przez kierownictwo partii dominującej Sejm.

Gdy – co wcześniej było regułą – utworzenie większości wymaga zawiązania koalicji, ale koalicja ta ma wyraźny i stabilny charakter, to Prezydent powinien zwrócić się do niej o zasugerowanie kandydata i nie powinien odmawiać desygnowania takiej osoby. Tak też sprawy przedstawiały się w praktyce, co przenosiło rzeczywisty ciężar decyzji na parlamentarne gremia polityczne. Decyzje te dotyczyły nie tylko osoby przyszłego premiera, lecz także samego zawiązania lub kontynuowania koalicji, a potem ustalenia spraw programowych i rozdziału tek w nowym gabinecie. Prezydent czekał na wynik rozmów prowadzonych między ugrupowaniami politycznymi reprezentowanymi w Sejmie, które to rozmowy mogły się toczyć jeszcze przed złożeniem dymisji przez ustępujący gabinet, co jest typowe zwłaszcza dla okresu powyborczego, bo między dniem wyborów, gdy kształtuje się obraz sejmowego układu sił, a pierwszym posiedzeniem Sejmu i złożeniem dymisji przez rząd mija kilka tygodni. Jeżeli rozmowy parlamentarzystów doprowadzały do wyłonienia kandydata, który cieszy się poparciem większości sejmowej (jak w odniesieniu do Waldemara Pawlaka w 1993 r., Włodzimierza Cimoszewicza w 1996 r., Jerzego Buzka w 1997 r., Leszka Millera w 2001 r., Donalda Tuska w 2007 i 2011 r. czy Ewy Kopacz w 2014 r.), zostawał on desygnowany przez Prezydenta.

Więcej swobody mógłby zyskać Prezydent, gdyby rozmowy koalicyjne w Sejmie nie przynosiły jasnych rezultatów, ponieważ wówczas do niego mogłoby należeć wynegocjowanie osoby premiera i zbudowanie większości sejmowej. Tak właśnie przebiegał proces tworzenia rządu Marka Belki w maju i czerwcu 2004 r. oraz proces tworzenia rządu Kazimierza Marcinkiewicza jesienią 2005 r., gdy wobec braku wyraźnego układu sił w Sejmie rola Prezydenta musiała przybrać aktywny charakter.

Desygnowanie premiera nie powoduje skutków prawnych dla urzędującej Rady Ministrów, a jedynym zadaniem desygnowanego premiera jest skompletowanie składu nowego gabinetu. Wymaga to uzgodnień politycznych, a także akceptacji Prezydenta, gdyż bez jego decyzji nie może dojść do ostatecznego powołania rządu.

B. Na podstawie tych uzgodnień **premier przedstawia Prezydentowi skład nowej Rady Ministrów. Jest to wyłączne prawo premiera**; Prezydentowi pozostawiony jest tylko wybór między powołaniem proponowanego rządu lub odmową jego powołania, nie może zaś powołać rządu w innym składzie. Powołanie rządu musi nastąpić w terminie 14 dni od przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów; jeżeli to nie nastąpi, pierwszy etap procedury ulega zamknięciu, nie przynosząc

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

żadnego skutku. Powołanie Rady Ministrów (i następnie przyjęcie od niej przysięgi) oznacza kres istnienia dawnego gabinetu. Z momentem powołania pojawia się nowa Rada Ministrów, w pełni zdolna do działania. Nie oznacza to jednak zakończenia procedury, bo tak powołana Rada Ministrów musi jeszcze uzyskać od Sejmu wotum zaufania.

C. W terminie 14 dni od dnia powołania nowego rządu przez Prezydenta **premier jest obowiązany przedstawić Sejmowi program działania Rady Ministrów wraz z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania** (art. 154 ust. 2 zd. 1). Na posiedzeniu Sejmu premier wygłasza przemówienie (tzw. *exposé*) wskazujące podstawowe zamierzenia rządu i przedstawia skład swojego gabinetu. Po wystąpieniu premiera (i ewentualnej przerwie, w czasie której mogą spotkać się kluby poselskie) następują pytania i dyskusja, na zakończenie której raz jeszcze zabiera głos Prezes Rady Ministrów (art. 112 ust. 1 regulaminu Sejmu). Następnie przeprowadza się głosowanie nad wnioskiem o wotum zaufania – jego przyjęcie wymaga bezwzględnej większości głosów, oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 154 ust. 2 zd. 2 Konstytucji). Jeżeli większości bezwzględnej zabraknie (np. część posłów wstrzyma się od głosu), wniosek uznaje się za odrzucony (tak było 14.05.2004 r., gdy Sejm nie udzielił wotum zaufania pierwszemu gabinetowi Marka Belki). Nie ma poza tym znaczenia, czy więcej posłów głosowało „za" czy „przeciw". Większość bezwzględna oznacza bowiem wymóg, by za wnioskiem padła większość ważnie oddanych głosów, a więc głosy wstrzymujących się stają się faktycznie głosami „przeciw". Odrzucenie wniosku rodzi obowiązek premiera do złożenia dymisji Rady Ministrów, a Prezydent ma obowiązek przyjąć tę dymisję i powierzyć rządowi dalsze sprawowanie obowiązków.

Jeżeli wniosek uzyska bezwzględną większość, to postępowanie nad tworzeniem nowej Rady Ministrów dobiega końca i nowy rząd może dalej działać na podstawie domniemania, że uzyskał poparcie rzeczywistej większości sejmowej, a więc tzw. inwestyturę parlamentarną. Uzyskanie bezwzględnej większości głosów możliwe jest nawet w sytuacji, gdy rząd ma wprawdzie charakter mniejszościowy, ale uda mu się zyskać poparcie niektórych ugrupowań, które do niego nie weszły. W ten sposób uzyskał wotum zaufania mniejszościowy gabinet Kazimierza Marcinkiewicza, powołany po wyborach parlamentarnych w 2005 r., a dopiero po kilku miesiącach przekształcił się w rząd koalicyjny dysponujący rzeczywistą większością sejmową. Rząd, który uzyskał wotum zaufania, zyskuje też domniemanie, że cieszy się stałym zaufaniem Sejmu – może więc kontynuować swoje istnienie.

Tak utworzona Rada Ministrów cieszy się jednoczesnym poparciem Prezydenta i Sejmu, co pozwala ją określić mianem **rządu prezydencko-parlamentarnego**.

Jeżeli pierwszy (podstawowy) etap tworzenia rządu nie przyniesie rezultatu **274**
(tzn. jeśli Prezydent nie powoła rządu w ciągu pierwszych 14 dni bądź rząd

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nie uzyska wotum zaufania od Sejmu), **otwiera się etap drugi (rezerwowy), w którym może dojść do utworzenia rządu parlamentarnego, co jednak nie zdarzyło się jeszcze w praktyce**. W tym czasie działa Rada Ministrów, której Prezydent, już po złożeniu dymisji, powierzył dalsze sprawowanie obowiązków; może to być nowy rząd powołany przez Prezydenta w trybie art. 154 ust. 1, jeśli nie uzyskał wotum zaufania, bądź nawet stary rząd, którego dymisja uruchomiła całą procedurę tworzenia nowego gabinetu, jeżeli Prezydentowi w ogóle nie udało się powołać rządu w trybie art. 154 ust. 1.

W terminie 14 dni od bezskutecznego zamknięcia pierwszego etapu Sejm może samodzielnie dokonać wyboru nowego premiera oraz zaproponowanego przezeń składu rządu (art. 154 ust. 3 zd. 1). **Postępowanie sejmowe obejmuje dwa stadia**.

W pierwszym dochodzi do wyboru premiera. Kandydatury mogą zgłaszać grupy liczące co najmniej 46 posłów, nie ma przeszkód, by przeprowadzać wiele głosowań nad poszczególnymi nazwiskami, aż uda się dokonać wyboru bezwzględną większością głosów.

Drugie stadium polega na tym, że wybrany w ten sposób premier przedstawia Sejmowi na posiedzeniu program działania oraz skład nowego rządu (art. 113 ust. 4 regulaminu Sejmu). Sejm nie ma możliwości głosowania selektywnego, tzn. dokonania wyboru rządu z wyłączeniem jednego lub więcej kandydatów. Przeprowadza się jedno głosowanie i jeżeli wybór nastąpi bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Radę Ministrów uznaje się za wybraną.

Marszałek Sejmu uchwałę o wyborze rządu przekazuje niezwłocznie Prezydentowi, który „powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków" (art. 154 ust. 3 zd. 2). Należy przyjąć, że **powołanie rządu i odebranie przysięgi jest konstytucyjnym obowiązkiem Prezydenta**, chyba że stwierdzi on naruszenie terminów lub innych elementów proceduralnych ustanowionych przez Konstytucję. Prezydent nie może natomiast odmówić powołania rządu w oparciu o argumenty polityczne. Istotą tego etapu postępowania jest bowiem stworzenie Sejmowi możliwości utworzenia własnego rządu. Niejako z założenia następować to będzie wbrew woli Prezydenta, bo gdyby porozumienie z Prezydentem udało się uzyskać, to rząd zostałby powołany w trybie art. 154 ust. 1. Sejm może więc narzucić Prezydentowi swój skład Rady Ministrów, ale pod warunkiem istnienia w izbie większości bezwzględnej, która taki rząd popiera. Odpowiada to koncepcji parlamentaryzmu zracjonalizowanego, dającej pierwszeństwo Sejmowi, o ile jest zdolny do utworzenia wyraźnej i stabilnej większości.

Powołanie „sejmowej" Rady Ministrów przez Prezydenta kładzie ostateczny kres istnieniu dawnego gabinetu. Przypomnijmy, że do tego czasu działał rząd pełniący obowiązki, który w jednym z wcześniejszych stadiów omawianej procedury podał się

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

do dymisji. Jeżeli natomiast Sejm nie będzie w stanie w wymaganym terminie i wymaganą większością głosów dokonać wyboru nowego rządu (tak było w maju 2004 r., gdy Sejm nawet nie próbował głosować nad powołaniem swojego składu gabinetu), dotychczasowa Rada Ministrów kontynuuje sprawowanie obowiązków, a postępowanie wchodzi w trzeci, ostatni etap procedury.

W tym trzecim etapie kompetencja do powołania rządu powraca do Prezydenta. W terminie 14 dni powołuje on wówczas Prezesa Rady Ministrów i – na jego wniosek – pozostałych członków rządu oraz odbiera od nich przysięgę (art. 155 ust. 1). Jest to procedura analogiczna do postępowania z art. 154 ust. 1, a decyzjom Prezydenta niewątpliwie towarzyszyć będą ożywione konsultacje z ugrupowaniami sejmowymi. Niemniej w sensie prawnym decyzje podejmują wyłącznie Prezydent z premierem. Nie ma prawnych przeszkód, by Prezydent powołał rząd w składzie identycznym lub bardzo zbliżonym do powołanego przez niego w pierwszym etapie postępowania (taka sytuacja zaistniała 11.06.2004 r. przy powołaniu drugiego gabinetu Marka Belki). **275**

Powołanie nowej Rady Ministrów kładzie kres sprawowaniu obowiązków przez dawny gabinet. **Nowy rząd musi uzyskać teraz wotum zaufania od Sejmu**, co przebiega w sposób analogiczny do pierwszego etapu postępowania. Musi to nastąpić w terminie 14 dni, a głosowanie w Sejmie poprzedzone jest wystąpieniem premiera i debatą poselską. **Zmienia się natomiast** wymóg dotyczący większości – teraz dla uzyskania wotum zaufania wystarcza, by uchwała Sejmu została podjęta „większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów" (art. 155 ust. 1 *in fine*). Oznacza to, że więcej głosów musi paść za wnioskiem niż przeciwko niemu, a nie bierze się pod uwagę głosów wstrzymujących się. Nie jest więc już konieczne, by nowy rząd uzyskał wyraźne poparcie większości Sejmu, wystarczy, aby większość Sejmu nie opowiedziała się wyraźnie przeciwko niemu. Jeżeli w głosowaniu za pierwszym wnioskiem o wotum zaufania otrzymano wynik np. 200 głosów „za", 190 – „przeciw" i 70 głosów wstrzymujących się, co wtedy oznaczało odmowę udzielenia wotum zaufania, to powtórzenie tego wyniku w obecnym stadium procedury oznaczać będzie udzielenie rządowi wotum zaufania. Może to skłonić Prezydenta do ponownego powołania rządu w tym samym lub podobnym składzie. Warto przypomnieć, że drugi gabinet Marka Belki uzyskał 24.06.2004 r. wotum zaufania, i to bezwzględną większością głosów.

Jeżeli nowy rząd uzyska wotum zaufania, to postępowanie nad jego tworzeniem uważa się za zakończone. Nawet jeżeli jest to rząd mniejszościowy (bo cieszy się wyraźnym poparciem tylko mniejszości posłów), może kontynuować działalność. Trzeba pamiętać, że późniejsze wyrażenie takiemu rządowi wotum nieufności wymaga utworzenia się w Sejmie większości bezwzględnej, która gotowa będzie nie tylko do obalenia aktualnego gabinetu, ale i do powołania nowego premiera (zob. NB 277). Dopóki takie porozumienie polityczne nie dojdzie do skutku, dopóty gabinet mniejszościowy ma

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

szanse pozostania u władzy, co też należy traktować jako element parlamentaryzmu zracjonalizowanego.

Jeżeli nowy rząd nie uzyska wotum zaufania, premier zgłasza jego dymisję. Prezydent dymisję tę przyjmuje i powierza rządowi dalsze sprawowanie obowiązków. Zarazem art. 155 ust. 2 Konstytucji zobowiązuje Prezydenta do skrócenia kadencji Sejmu (rozwiązania Sejmu) i zarządzenia nowych wyborów. Jest to posunięcie drastyczne, ale zgodne z ideą parlamentaryzmu zracjonalizowanego, która zakłada ukaranie parlamentu niebędącego w stanie wytworzyć jakiejkolwiek pozytywnej większości. W takiej sytuacji rząd powołany przez Prezydenta sprawuje obowiązki przez czas wyborów, podaje się do dymisji na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu i cała procedura tworzenia nowej Rady Ministrów rozpoczyna się od początku.

Rozwiązanie przyjęte przez Konstytucję z 1997 r., choć proceduralnie prostsze od obowiązującego pod rządem Małej Konstytucji z 1992 r. (wówczas prawo przewidywało pięć kolejnych etapów tworzenia rządu), może się okazać czasochłonne. Ideą twórców Konstytucji było doprowadzenie do sytuacji, w której rząd będzie cieszyć się poparciem większości Sejmu, a nie ulega wątpliwości, że groźba rozwiązania parlamentu może utworzenie takiej większości ułatwić, zwłaszcza gdy wielu posłów nie jest przekonanych, że uzyska mandat w nowych wyborach. Jest to procedura rodząca analogie z unormowaniami przyjętymi w niemieckiej Ustawie Zasadniczej. Dotychczas do procedur rezerwowych trzeba było sięgnąć tylko raz, w 2004 r., co doprowadziło do powołania nowego rządu. Ich skuteczność zależy przede wszystkim od układu sił w Sejmie i zdolności ugrupowań politycznych do budowania stabilnych koalicji.

276 Rząd ponosi za swoją działalność odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, tzn. premier może być zmuszony do złożenia dymisji swego gabinetu, jeżeli Sejm negatywnie oceni jego działalność i da temu wyraz w formie uchwały o wotum nieufności. Jak już wskazywałem (zob. NB 250), istotą odpowiedzialności politycznej (parlamentarnej) jest jej uzależnienie od politycznego uznania Sejmu – może być zastosowana z każdego powodu i w każdym czasie, jeżeli w Sejmie ukształtuje się większość zdolna do podjęcia odpowiedniej uchwały. Tym samym wyrażenie rządowi wotum nieufności musi być zawsze poprzedzone przesunięciem układu sił w Sejmie – zamiast koalicji, która zaakceptowała aktualny gabinet, musi powstać nowa większość o odmiennym obliczu politycznym.

Odpowiedzialność polityczna może przybierać formę odpowiedzialności solidarnej, gdy odnosi się do całej Rady Ministrów, bądź indywidualnej, jeśli odnosi się do poszczególnych jej członków. Formalną postacią jej wyrażenia jest podjęcie uchwały o wotum nieufności, ale parlament dysponuje też innymi metodami, którymi może zademonstrować brak zaufania do Rady Ministrów i zachęcić premiera do złożenia rezygnacji bądź postawienia wniosku o wyrażenie rządowi wotum zaufania.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Odrzucenie rządowego projektu ważnej ustawy, odmowa udzielenia absolutorium z wykonania budżetu, krytyczna ocena rządowej odpowiedzi na interpelację – mogą sugerować rządowi, że utracił poparcie Sejmu; jeszcze dobitniejszym sygnałem będzie opuszczenie koalicji przez jednego z partnerów i zawiązanie nowej większości sejmowej. Niemniej dopóki premier nie zgłosi dymisji gabinetu, dopóty należy domniemywać, że cieszy się nadal zaufaniem parlamentu – skoro dla powstania rządu konieczne było wyraźne udzielenie mu sejmowego poparcia, to teraz konieczna jest równie wyraźna odmowa.

W polskich rozwiązaniach konstytucyjnych istnieje dodatkowy mechanizm stabilizujący, a mianowicie procedura **konstruktywnego wotum nieufności** funkcjonująca od 1992 r., a nawiązująca do rozwiązań niemieckiej Ustawy Zasadniczej z 1949 r. W postaci przyjętej przez art. 158 Konstytucji oznacza to, że **jedyną drogą wyrażenia rządowi wotum nieufności jest jednoczesne dokonanie wyboru nowego premiera**. Jest to na tyle skomplikowane, że między 1997 a 2018 r. tylko pięć razy i bez powodzenia zgłoszono wniosek o uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności.

Takie ujęcie wotum nieufności jest wyrazem idei parlamentaryzmu zracjonalizowanego, ponieważ Sejm może obalić Radę Ministrów jedynie pod warunkiem, że uformuje się w nim nowa **większość pozytywna**, zdolna także do wyłonienia nowego gabinetu. Jeżeli to nie nastąpi, to nawet w razie rozpadu dotychczasowej większości sejmowej rząd będzie istniał dalej, tyle że w sensie politycznym przybierze postać **rządu mniejszościowego**. Tak się stało z gabinetem Jerzego Buzka w lecie 2000 r. oraz z gabinetem Leszka Millera wiosną 2003 r. i pozwoliło im na utrzymanie się przez kolejne kilkanaście miesięcy. Inną rolę odegrały mechanizmy stabilizacyjne w funkcjonowaniu gabinetu Kazimierza Marcinkiewicza. Choć w końcu października 2005 r. rozpoczynał on działalność jako jednopartyjny rząd mniejszościowy, to mechanizm konstruktywnego wotum nieufności zabezpieczał go przed – rozbitym politycznie – obozem partii pozarządowych. Dało to czas na zbudowanie koalicji PiS-Samoobrona-LPR, czego podsumowaniem było dokonanie – w maju 2006 r. – zmian w składzie Rady Ministrów. Natomiast w 2007 r. rozpad koalicji, który postawił PiS w pozycji rządu mniejszościowego, doprowadził do przedterminowych wyborów, przegranych przez tę partię.

Trzeba zauważyć, że długotrwałe istnienie rządu mniejszościowego może prowadzić do rozmycia odpowiedzialności za państwo, a zwłaszcza do dezintegracji procesu ustawodawczego, bo uchwalanie ustaw staje się zależne od tymczasowych i przypadkowych większości parlamentarnych, nad którymi rząd nie ma kontroli.

Procedura wyrażania wotum nieufności Radzie Ministrów jest poddana ścisłym rygorom formalnym. Wniosek może zostać złożony tylko przez grupę posłów liczącą co najmniej 46 sygnatariuszy, z tym że raz złożonego podpisu nie można już wycofać (art. 115 ust. 2 regulaminu Sejmu). Wniosek nie musi być umotywowany, ale musi zawierać nazwisko kandydata na nowego premiera. Raz jeszcze

277

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

trzeba przypomnieć, że – choć Mała Konstytucja dopuszczała zarówno zwykłe, jak i konstruktywne wotum nieufności dla rządu, to Konstytucja z 1997 r. dopuściła procedurę wotum nieufności wobec rządu tylko w jej konstruktywnej formie. **Nie ma obecnie możliwości złożenia wniosku o zwykłe wotum nieufności, tzn. bez wskazywania kandydatury nowego premiera**. Natomiast premier może zawsze wystąpić do Sejmu z wnioskiem o udzielenie rządowi wotum zaufania (art. 160 Konstytucji), bądź jako kontrposunięcie wobec zgłoszonego wniosku o konstruktywne wotum nieufności (tak np. w grudniu 2018 r.), bądź samodzielnie, według uznania szefa rządu.

Między zgłoszeniem wniosku o wotum nieufności a poddaniem go pod głosowanie musi upłynąć przynajmniej siedem dni (art. 158 ust. 2 zd. 1); głosowanie powinno się odbyć w trakcie przypadającego w tym terminie posiedzenia Sejmu lub najpóźniej na najbliższym posiedzeniu. Zapewnia to pewien czas na ostudzenie nastrojów i przeprowadzenie niezbędnych konsultacji politycznych, ponieważ jednak wniosku nie można wycofać, zawsze musi w końcu dojść do debaty sejmowej i głosowania. W praktyce zgłoszenie wniosku o wotum nieufności dla rządu może odgrywać różne role. Może to być tylko demonstracja ze strony opozycji, która w ten sposób wywołuje debatę krytykującą funkcjonowanie rządu, nawet jeśli ma świadomość, że zabraknie jej dostatecznej większości w głosowaniu (taki charakter miały wnioski PiS z 2013 i 2014 r. oraz PO z 2017 i 2018 r.). Może to być też wyrazem uformowania się nowej większości w Sejmie, co doprowadzi do wyłonienia nowego gabinetu (nie zdarzyło się to jeszcze w praktyce).

Możliwe jest zgłoszenie kilku wniosków o wotum nieufności. Są one wówczas omawiane łącznie, a poddane pod głosowanie w kolejności zgłoszenia. Przyjęcie jednego z nich powoduje uznanie pozostałych za załatwione (art. 115 ust. 5 regulaminu Sejmu). Do przyjęcia wniosku jest konieczne, aby głosowała za nim większość ustawowej liczby posłów (art. 158 ust. 1 Konstytucji). Ponieważ ustawowa liczba to 460 posłów, **za wnioskiem musi się opowiedzieć co najmniej 231 posłów**, niezależnie od tego, ilu posłów bierze udział w głosowaniu. Jest to wymaganie wyższe i trudniejsze do osiągnięcia niż większość bezwzględna, w której podstawę obliczeń stanowi liczba posłów uczestniczących w głosowaniu, wymagana dla udzielenia nowo powołanemu rządowi wotum zaufania – jeśli głosowanie odbędzie się w obecności np. 300 posłów, to dla udzielenia wotum zaufania wystarczy oddanie 151 głosów „za".

Jeżeli wniosek nie uzyska wymaganej większości, uznaje się go za odrzucony. Rodzi to zakaz postawienia ponownego wniosku o wyrażenie wotum nieufności przez okres trzech miesięcy, liczony od dnia postawienia pierwszego wniosku. Jeżeli jednak nowy wniosek zostanie zgłoszony przez grupę co najmniej 115 posłów, ograniczenie to nie ma zastosowania (art. 158 ust. 2 zd. 3).

Jeżeli wniosek uzyska wymaganą większość, Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany do złożenia dymisji, a Prezydent musi tę dymisję przyjąć, powierzając rządowi

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

dalsze pełnienie obowiązków. Kolejnym obowiązkiem Prezydenta jest powołanie wybranego przez Sejm nowego premiera i na jego wniosek – pozostałych członków rządu oraz odebranie od nich przysięgi (art. 158 ust. 1 zd. 2). Należy przyjąć, że Prezydentowi nie przysługuje możliwość odmowy powołania premiera i Rady Ministrów, bo jest to sytuacja zbliżona do utworzenia rządu parlamentarnego, o którym mowa w art. 154 ust. 3. Akcentuje to rolę premiera, bo dobór składu rządu zastrzega do jego samodzielnej decyzji, choć trzeba pamiętać o uwarunkowaniach polityczno-koalicyjnych, które mogą pozostawić niewiele swobody nowemu szefowi rządu.

Prezydent nie może rozwiązać Sejmu w razie wyrażenia przezeń wotum nieufności rządowi. Możliwość rozwiązania istniała na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r., ale tylko w sytuacji, gdy rządowi wyrażono **zwykłe** wotum nieufności (z tej możliwości skorzystał Prezydent Lech Wałęsa po wyrażeniu przez Sejm takiego wotum nieufności rządowi Hanny Suchockiej w maju 1993 r.). Widzimy więc, że Konstytucja z 1997 r. nadała postać ograniczoną zarówno instytucji wotum nieufności, jak i możliwości rozwiązaniu parlamentu, odchodząc od klasycznych wzorów systemu parlamentarnego.

Indywidualna odpowiedzialność polityczna odnosi się do członków Rady Ministrów – ponoszą ją oni przed Sejmem za sprawy należące do ich kompetencji bądź powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów (art. 157 ust. 2). W aspekcie podmiotowym **odpowiedzialność ta nie obejmuje premiera**, bo jedyną formą pociągnięcia do odpowiedzialności szefa rządu jest wyrażenie wotum nieufności (konstruktywnego) całej Radzie Ministrów. W aspekcie przedmiotowym odpowiedzialność ta może wiązać się tylko ze sprawami, które należą do zakresu działania danego członka rządu (zob. NB 291). Ponieważ jednak chodzi o odpowiedzialność polityczną, to w tych ramach może ona być egzekwowana z każdego powodu i w każdym czasie. Zazwyczaj inicjatorem będzie opozycja, bo obóz większości dysponuje prostszymi i mniej spektakularnymi politycznie metodami dokonywania zmian w rządzie niż wotum nieufności. **278**

Wniosek o wyrażenie ministrowi (lub innemu członkowi rządu) wotum nieufności musi pochodzić od grupy co najmniej 69 posłów – jest to poprzeczka ustanowiona wyżej niż wymagana przy wotum nieufności dla całej Rady Ministrów. Wniosek może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie siedmiu dni od jego zgłoszenia. Zanim odbędzie się debata i głosowanie, powinien on zostać zaopiniowany przez odpowiednią komisję sejmową (art. 116 regulaminu Sejmu). **Jeżeli wniosek zostanie przyjęty przez Sejm większością głosów ustawowej liczby posłów (tzn. 231), Prezydent jest obowiązany odwołać ministra** (art. 159 ust. 2 Konstytucji). Jeżeli natomiast wniosek nie zostanie przyjęty, to jego ponowne zgłoszenie dopuszczalne jest dopiero po upływie trzech miesięcy, chyba że z nowym wnioskiem wystąpi grupa co najmniej 115 posłów.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W okresie III kadencji Sejmu (1997–2001) Sejm głosował nad dziesięcioma wnioskami o wyrażenie wotum nieufności poszczególnym członkom Rady Ministrów, w IV kadencji (2001–2005) – osiemnastoma, w V (2005–2007) – sześcioma (pomijam tu, wspomniany już, wniosek o wyrażenie nieufności wszystkim ministrom, bo nie poddano go pod głosowanie), w VI (2007–2011) – dziesięcioma (w tym aż trzy dotyczyły Ministra Finansów), a w VII (2011–2015) – dziewięcioma. W VIII kadencji (do lipca 2019 r.) zgłoszono piętnaście wniosków. Nigdy żaden z nich nie uzyskał wymaganej większości, ale polityczną zaletą tej procedury jest wymuszenie przez opozycję przeprowadzenia debaty nad polityką ministra czy rządu.

Sytuacja może jednak ulec zmianie, gdy istnieje rząd mniejszościowy. Wczesnym latem 2007 r. opozycyjny klub PO złożył serię jednoczesnych wniosków o wyrażenie wotum nieufności wszystkim ministrom urzędującego gabinetu. Ich przyjęcie nie doprowadziłoby do upadku rządu (bo egzystencja gabinetu zależy – w płaszczyźnie prawnej – od zachowania urzędu przez premiera), ale mogłoby mieć poważne skutki polityczne. Zanim doszło do głosowania tych wniosków, wszyscy ministrowie zostali odwołani przez Prezydenta (działającego na wniosek premiera), a po krótkim czasie – powołani ponownie na te same stanowiska. Zarazem uznano – co wydaje się mocno wątpliwe – że takie odwołanie dezaktualizuje wnioski o wotum nieufności i wycofano je spod głosowania w Izbie.

Członkowie rządu ponoszą też polityczną odpowiedzialność przed Prezesem Rady Ministrów, który w każdym czasie i z każdego powodu może zażądać od nich złożenia rezygnacji ze stanowiska. Jeżeli ten mechanizm zawiedzie, to członek rządu może zostać odwołany przez Prezydenta na podstawie wniosku premiera (art. 161). Zjawisko dokonywania zmian w rządzie przez premiera jest naturalne i nierzadkie w praktyce (w lecie 2019 r. okazji po temu dostarczyło wejście kilku ministrów w skład Parlamentu Europejskiego nowej kadencji), trzeba też pamiętać, że – zwłaszcza w sytuacji jednopartyjnego rządu – rzeczywiste decyzje mogą być podejmowane przez przywódcę partii rządzącej.

Dla dokonania zmiany w składzie rządu konieczne jest współdziałanie Prezydenta z premierem. Prezydent nie może odwołać ministra, jeżeli premier nie złoży takiego wniosku (w przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z polityczną odpowiedzialnością ministrów wobec Prezydenta, co występuje tylko w systemach ciążących ku prezydencjalizmowi). Mniej jasne jest, czy Prezydent może odmówić realizacji wniosku premiera i nie odwołać lub nie powołać wskazanego przez niego członka rządu. Artykuł 161 Konstytucji przyjmuje formułę, że na wniosek premiera Prezydent **dokonuje zmian** w składzie rządu. Językowa wykładnia tego przepisu skłania do wniosku, akceptowanego przez większość doktryny (odmiennego zdania był jednak Wojciech Sokolewicz), zgodnie z którym Prezydent nie może odmówić wnioskowi premiera, o ile wniosek ten spełnia wszystkie wymagania formalne. Praktyka poszła jednak w odmiennym kierunku i wiosną 2003 r. pojawił się precedens prezydenckiej odmowy powołania nowego Ministra Zdrowia, zaproponowanego przez premiera.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Premier i pozostali członkowie Rady Ministrów ponoszą też za swoją działalność odpowiedzialność konstytucyjną, jeżeli dopuszczą się naruszenia Konstytucji lub ustaw bądź popełnią przestępstwo w związku z zajmowanym stanowiskiem. O pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej rozstrzyga Sejm, a wniosek w tej sprawie może złożyć Prezydent bądź grupa co najmniej 115 posłów. Uchwała Sejmu musi zapaść większością trzech piątych ustawowej liczby posłów, a więc przynajmniej 276 głosami. Sprawę rozstrzyga wówczas Trybunał Stanu (zob. NB 364). **279**

Odpowiedzialność konstytucyjna premiera i pozostałych członków rządu jest ukształtowana nieco inaczej niż odpowiedzialność Prezydenta – jeśli chodzi o przestępstwa, to dotyczy ona tylko tych, które są popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem (ustawa o Trybunale Stanu traktuje to jako alternatywę wobec odpowiedzialności przed sądami powszechnymi), a organem decydującym o pociągnięciu do odpowiedzialności jest Sejm, a nie Zgromadzenie Narodowe. Co jednak najważniejsze, Sejm – dysponując procedurą wotum nieufności – ma możliwość usunięcia ministra ze stanowiska w prostszej i szybszej formie niż uruchamianie procedury przed Trybunałem Stanu. Stąd odpowiedzialność konstytucyjna członków rządu, niezwykle rzadka w praktyce, przybiera charakter następczy, dotykając te osoby, które już wcześniej z różnych powodów odeszły z gabinetu. Inaczej niż w odniesieniu do Prezydenta, jej funkcją staje się raczej ukaranie niż odwołanie ze stanowiska.

11.3. Skład i organizacja rządu

Rada Ministrów jest organem kolegialnym, jako że jej skład ma charakter wieloosobowy, a podstawową formą działania są posiedzenia. Konstytucja z 1997 r. pominęła przepis (wprowadzony w 1992 r. przez Małą Konstytucję) stwierdzający, że **Rada Ministrów działa kolegialnie**. Nie jest to przypadkowe i powinno być rozumiane jako dopuszczenie, by w ramach Rady Ministrów kształtowała się wewnętrzna hierarchia jej członków. Innymi słowy, Rady Ministrów nie można traktować jako jednolitego kolegium złożonego z równouprawnionych członków, tak jak traktuje się np. Sejm. **280**

Rada Ministrów zawsze musi się składać z Prezesa Rady Ministrów (premiera) i ministrów (art. 147 ust. 1). Jeśli chodzi o ministrów, to art. 149 ust. 1 różnicuje tę kategorię członków rządu, bo mówi o ministrach kierujących określonymi działami administracji rządowej oraz o ministrach wypełniających zadania zlecone im przez Prezesa Rady Ministrów. Koresponduje to z tradycyjnym (publicystycznym) rozróżnieniem tzw. ministrów resortowych oraz ministrów bez teki. Ci pierwsi stoją na czele resortów (działów administracji rządowej), kierują podległym im systemem organów resortowych, są jednoosobowymi naczelnymi organami administracji, a ich powołanie jest obowiązkowe (bo skoro lista działów

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

administracji jest określona w ustawie, to muszą istnieć odpowiadający im ministrowie). Natomiast ministrowi bez teki nie przypisywano charakteru jednoosobowego naczelnego organu administracji, bo nie stał on na czele żadnego prawnie wyodrębnionego resortu, a tylko – jako członek Rady Ministrów – wypełniał określone zadania poruczone mu przez premiera. Tym samym powołanie ministrów bez teki było pozostawione do uznania organom tworzącym kolejne gabinety. Ten sam model odnosi się obecnie do **ministra wypełniającego zadania wyznaczone mu przez Prezesa Rady Ministrów** (w lipcu 2019 r. byli nimi: koordynator służb specjalnych oraz szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Sformalizowano jedynie sposób określenia tych zadań – musi to być dokonane w drodze rozporządzenia (art. 33 ust. 1 u.RM).

W składzie rządu mogą (ale nie muszą) się też znaleźć dwie dalsze kategorie członków: wiceprezesi Rady Ministrów (art. 147 ust. 2) oraz przewodniczący komitetów określonych w ustawach (art. 147 ust. 4). Decyzja o tym, czy w składzie danego gabinetu mają się znaleźć wiceprezesi Rady Ministrów (wicepremierzy), zależy od podmiotów uczestniczących w tworzeniu tego gabinetu, a więc zarówno od przyszłego premiera, jak i politycznych uzgodnień dokonywanych w ramach koalicji. W praktyce wicepremierzy byli niemal zawsze obecni w składzie kolejnych gabinetów (wyjątkiem był rząd Jana Olszewskiego w 1992 r.). Ich rola zależy od politycznej konfiguracji rządu: dla gabinetu koalicyjnego typowe jest powierzenie funkcji wicepremiera przedstawicielom poszczególnych partii tę koalicję tworzących. Drugim powodem powołania wicepremiera jest chęć zaakcentowania szczególnej pozycji merytorycznej lub politycznej jednego z członków rządu, co często łączy się z jednoczesnym piastowaniem stanowiska ministerialnego (np. łączenie stanowiska wicepremiera i ministra rozwoju przez Mateusza Morawieckiego w rządzie Beaty Szydło). W rządzie Mateusza Morawieckiego, dwóch wicepremierów (Piotr Gliński i Jarosław Gowin) sprawowało też funkcję ministra (kultury i dziedzictwa narodowego oraz nauki i szkolnictwa wyższego), kluczem była jednak raczej ich pozycja polityczna jako przywódców ugrupowań wspierających PiS. W lecie 2019 r. trzeci wicepremier (Jacek Sasin) sprawował przewodnictwo Stałego Komitetu Rady Ministrów, trudno jednak przewidzieć, czy da to początek trwalszej praktyce. Konstytucja dopuszcza równoczesne pełnienie funkcji ministra nie tylko przez wicepremiera, ale także przez premiera (art. 147 ust. 3).

Udział w rządzie **przewodniczących określonych w ustawach komitetów** musi wynikać z ustaw szczegółowych. Jeżeli ustawa taka nie powierza ministrowi kierowania określonym działem administracji, a przewiduje utworzenie w tym celu struktury kolegialnej nazwanej komitetem, a do tego wyraźnie stanowi, że przewodniczący tego komitetu jest naczelnym organem administracji państwowej, to przewodniczący komitetu staje się członkiem Rady Ministrów. Stosuje się wówczas do niego, odpowiednio, przepisy odnoszące się do ministrów kierujących działami administracji rządowej (art. 149 ust. 3).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Skład Rady Ministrów ma charakter zamknięty i nie ma możliwości powołania do jej składu osoby, która nie zajmuje jednego z czterech stanowisk wymienionych w art. 147 Konstytucji. Jeżeli więc chce się wprowadzić do rządu osobę zajmującą inne stanowisko, to jedyną drogą jest powołanie go jako ministra wypełniającego zadania wyznaczone mu przez premiera.

281 W końcówce VIII kadencji Sejmu, rząd Mateusza Morawieckiego (PiS) liczył 24 osoby, w tym premiera, trzech wicepremierów (w tym dwóch pełniących równocześnie stanowiska ministrów), siedemnastu ministrów resortowych oraz trzech ministrów-członków Rady Ministrów.

Nieco niższa była liczebność poprzednich gabinetów. Rząd Beaty Szydło (17.11.2015 r.) liczył 22 osoby, rząd Ewy Kopacz (22.09.2014 r.) liczył 19 osób, drugi rząd Donalda Tuska (18.11.2011 r.) liczył 20 osób, a jego pierwszy rząd (16.11.2007 r.) liczył 19 osób, rząd Jarosława Kaczyńskiego (14.06.2006 r.) liczył początkowo 21 osób, rząd Kazimierza Marcinkiewicza (31.10.2005 r.) początkowo składał się z 17 osób, a po zawiązaniu koalicji PiS-Samoobrona-LPR w maju 2006 r. – z 21 osób. Gabinet Marka Belki (11.06.2004 r.) liczył 17 osób, gabinet Leszka Millera (19.10.2001 r.) liczył 16 osób, a gabinet Jerzego Buzka (31.10.1997 r.) – 23 osoby. We wszystkich tych gabinetach następowały w trakcie ich istnienia poważne zmiany personalne.

282 **Poza składem Rady Ministrów** pozostaje kilka ważnych kategorii piastunów urzędów w administracji rządowej. Przede wszystkim są to tzw. **kierownicy urzędów centralnych**, a więc tych organów administracji rządowej, które mają wyodrębniony resortowo charakter, obejmują swym zakresem działania całe terytorium kraju, ale nie są kierowane ani przez ministra, ani przez komitet zaliczony przez ustawę do naczelnych organów administracji. Organów takich jest wiele, a jeżeli chodzi o podległe premierowi, to należy wymienić np. Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polski Komitet Normalizacyjny. Jeśli zaś chodzi o urzędy podległe poszczególnym ministrom, to można wymienić np. Urząd Komunikacji Elektronicznej, Komendanta Głównego Policji, Urząd Dozoru Technicznego, Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Można odnotować duże zróżnicowanie nazw, co bywa mylące. Organy te są tworzone na podstawie ustawy, która – regulując daną dziedzinę stosunków społecznych – określa też struktury rządowe, które mają w nich działać. Wspólną cechą tych organów jest resortowy charakter – zajmują się zarządzaniem określonym odcinkiem administracji rządowej. Skoro jednak ustawa nie postawiła na ich czele ministra ani nie nadała im formy komitetu, o którym mowa w art. 147 ust. 4 Konstytucji, to piastuni tych organów nie wchodzą *ex lege* w skład Rady Ministrów, a pozostają poza nią. Tym samym nie są oni powoływani i odwoływani w trybie przewidzianym dla członków rządu i nie ponoszą odpowiedzialności przed Sejmem ani przed Trybunałem Stanu. Są oni podporządkowani premierowi lub odpowiednim ministrom resortowym, którzy mają też prawo ich powoływania i odwoływania. Przyjęło się dla nich ogólne określenie **„urzędy centralne”**, co z jednej strony akcentuje ich

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ogólnokrajowy zakres działania, a z drugiej – odróżnia od ministrów jako naczelnych organów administracji rządowej.

Urzędy centralne działają w ramach własnego zakresu resortowej kompetencji, w zasadzie wyznaczanego ustawowo. Należy od nich odróżnić **pełnomocników rządu** (art. 10 u.RM) bądź Prezesa Rady Ministrów (art. 12 u.RM), którzy działają w ramach zadań Rady Ministrów (premiera) i zajmują się określonymi sprawami o charakterze czasowym, których przekazanie członkom Rady Ministrów nie jest celowe. Nie mają oni własnej, ustawowo wyznaczonej kompetencji, a działają **w imieniu** rządu lub premiera na określonym odcinku spraw. Nie mogą też przejmować funkcji kierowania resortami (ani jej dublować), bo Konstytucja zastrzega ją dla ministrów. Podstawą prawną powołania i działania pełnomocnika jest rozporządzenie Rady Ministrów. W lecie 2019 r. istniało 30 pełnomocników, m.in. do Spraw Równego Traktowania, do Spraw Osób Niepełnosprawnych, do Spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla RP oraz do Spraw Polityki Klimatycznej.

Szczególnego rodzaju strukturą jest **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów** (art. 26–31 u.RM). Zasadniczym zadaniem tego zespołu urzędniczego jest obsługa Rady Ministrów, premiera, wicepremierów oraz innych ciał utworzonych w strukturze rządu. W praktyce wykonuje też ona liczne zadania związane z koordynowaniem prac w ramach rządu, co nadaje jej istotne znaczenie. Na czele Kancelarii stoi Szef, powoływany i odwoływany przez premiera. Przy Prezesie Rady Ministrów działa też – jako wyodrębniona jednostka organizacyjna – Rządowe Centrum Legislacji (art. 14a–14i u.RM), którego podstawowym zadaniem jest zapewnienie koordynacji działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa RM i innych organów administracji rządowej, a także zapewnienie obsługi prawnej Rady Ministrów, w tym redagowanie Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

283 **Struktura Rady Ministrów nie ma jednolitego charakteru**. Wspomniałem już, że jako organ kolegialny działa ona przede wszystkim na posiedzeniach. Skoro rząd nie stanowi kolegium równouprawnionych członków, a zbudowany jest w oparciu o hierarchię osób w nim zasiadających, to możliwe są różne modyfikacje kolegialnych reguł działania. Konstytucja (art. 148 pkt 2) stanowi w sposób wyraźny, że pracami rządu **kieruje Prezes Rady Ministrów**, co nadaje premierowi szczególny status pośród pozostałych członków gabinetu.

Posiedzenia Rady Ministrów są zwoływane przez jej Prezesa, on też ustala porządek dzienny posiedzeń i im przewodniczy (art. 17 u.RM). Obowiązujące przepisy nie określają w sposób zupełny listy spraw, które mogą lub muszą stać się przedmiotem rozpatrzenia na posiedzeniu. Należy przyjąć, że mają to być wszelkie sprawy należące do zakresu działania rządu i ze względu na swoją wagę wymagające przedyskutowania w pełnym składzie Rady Ministrów; pozostawia to jednak premierowi daleko idącą swobodę działania. Posiedzenia odbywają się w stałych terminach określonych

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

przez premiera – od czasów Tadeusza Mazowieckiego terminem takim są wtorki; zwyczaj okazał się więc trwalszy od kolejnych gabinetów. W posiedzeniu mają obowiązek wziąć udział wszyscy członkowie Rady Ministrów; w koniecznych wypadkach mogą być oni reprezentowani przez inne osoby z kierownictwa danego ministerstwa, ale przy ewentualnych głosowaniach nieobecnego ministra może zastępować tylko inny minister wskazany przez premiera i mający wówczas dwa głosy. W posiedzeniach Rady Ministrów uczestniczy też wiele innych osób – udział ten może wynikać z przepisów prawa, stałego zaproszenia lub jednorazowego wezwania przez premiera. Posiedzenia rządu przygotowuje i obsługuje sekretarz Rady Ministrów. Choć nie jest członkiem rządu, to jednak ustawa (art. 18 ust. 2 u.RM) pozwala mu na uczestniczenie w rozpatrywaniu spraw przez Radę Ministrów.

Rada Ministrów omawia przedstawiane jej sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcia zapadają w drodze uzgodnień, a więc politycznego konsensusu, a tylko wyjątkowo premier przeprowadza głosowanie. Posiedzenia mają charakter niejawny (art. 22 ust. 1 u.RM); sporządza się zapis ich przebiegu oraz protokół ustaleń.

Premier może też zarządzić rozstrzygnięcie sprawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (drogą obiegową), a więc bez kierowania jej na posiedzenie rządu (art. 2 ust. 2 u.RM). Regulamin pracy Rady Ministrów precyzuje ten tryb postępowania, a mówiąc ogólnie – w tym trybie przyjmowane są przez rząd określone dokumenty: członkom rządu przedstawiany jest projekt dokumentu i jeżeli nie zgłoszą oni zastrzeżeń w określonym terminie, dokument uważa się za przyjęty. Zgłoszenie uwag lub zastrzeżeń może oznaczać skierowanie sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu rządu.

Szczególną formą posiedzeń Rady Ministrów jest jej zgromadzenie się pod przewodnictwem Prezydenta – działa ona wówczas jako Rada Gabinetowa (art. 141; zob. NB 259).

! W ramach Rady Ministrów mogą działać różnego rodzaju ciała wewnętrzne **284**
i pomocnicze. Najważniejsze to stałe komitety Rady Ministrów. Są to stale działające organy pomocnicze i doradcze Rady Ministrów, tworzone przez Prezesa Rady Ministrów. Ich celem jest inicjowanie, przygotowywanie i uzgadnianie rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa RM w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów (art. 12 ust. 1 pkt 1 u.RM). Stałe komitety istniały zawsze w strukturze Rady Ministrów; na ogół składały się one z członków rządu odpowiedzialnych za daną dziedzinę spraw. Od końca lat 90. przyjęto inną koncepcję i powołano tylko Stały Komitet Rady Ministrów, w skład którego wchodził zawsze sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa RM (jako przewodniczący) oraz sekretarze lub podsekretarze stanu ze wszystkich ministerstw. W lecie 2019 r. przewodnictwo Komitetu powierzono natomiast jednemu z wicepremierów. Zadaniem Komitetu jest wstępne omawianie spraw, które następnie mają trafić na posiedzenie Rady Mini-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

strów. Na podstawie ustawy z 27.08.2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich komitet ten (złożony z ministra właściwego do spraw członkostwa Polski w UE, innych ministrów oraz prezesa Prokuratorii Generalnej RP) przygotowuje niektóre kwestie współdziałania z Unią.

Organami pomocniczymi Rady Ministrów mogą być także: 1) komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy; 2) rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze. Tworzy je Prezes Rady Ministrów w drodze zarządzenia. Natomiast Rada Ministrów (w drodze rozporządzenia) może też tworzyć „komisje do opracowania projektów kodyfikacji określonych dziedzin prawa" (art. 12a u.RM; na tej podstawie przez wiele lat działały m.in. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy oraz Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego, ale zostały rozwiązane na przełomie 2015 i 2016 r.).

Omówionych komitetów Rady Ministrów nie można mylić z komitetami, o których mowa w art. 147 ust. 4 Konstytucji. Te ostatnie są odrębnymi, resortowymi organami administracji rządowej, utworzonymi przez ustawę, dysponującymi własnym zakresem kompetencji. Są strukturami odrębnymi w stosunku do Rady Ministrów, a jedyny ich związek strukturalny polega na tym, że przewodniczący tych komitetów są *ex lege* członkami rządu (zob. NB 280). Natomiast komitety rządowe to struktury działające wewnątrz Rady Ministrów, w ramach jej zadań i jako jej organy pomocnicze. Choć panuje tu pewne zamieszanie terminologiczne, istota obu typów tych organów jest całkowicie odmienna.

Przy Radzie Ministrów działa **Kolegium do Spraw Służb Specjalnych** (art. 11–13 ustawy z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu) jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzoru i koordynowania działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, organów skarbowych oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Służby Ochrony Rządu, Służby Celnej i niektórych innych służb. Kolegium opiniuje decyzje premiera między innymi w sprawie powołania i odwołania szefów poszczególnych służb specjalnych. Przewodniczącym Kolegium jest premier, członkami – m.in. ministrowie odpowiednich resortów, minister (bez teki) do spraw działalności służb specjalnych oraz szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego w Kancelarii Prezydenta; w pracach Kolegium może też brać udział inny przedstawiciel Prezydenta.

Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, tworzyć komisje wspólne, składające się z przedstawicieli rządu oraz przedstawicieli określonej instytucji lub środowiska (art. 13 u.RM). Celem takich komisji jest wypracowywanie wspólnego stanowiska, stanowią więc one forum negocjacji i uzgodnień, a przyjmowane konkluzje

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

są następnie realizowane przez obie strony. Najdłużej istniejącą jest Komisja Wspólna przedstawicieli rządu i Konferencji Episkopatu Polski, zajmująca się węzłowymi kwestiami stosunków między państwem a Kościołem rzymskokatolickim; ważną rolę odgrywa także Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (mająca obecnie podstawę ustawową).

Szczególnym ciałem opiniodawczo-doradczym jest **Rada Legislacyjna** działająca przy Prezesie Rady Ministrów (art. 14 u.RM). Składa się ona z niezależnych specjalistów – prawników, a jej zadaniem jest między innymi opiniowanie różnego rodzaju zagadnień prawnych będących przedmiotem działania rządu, przede wszystkim opiniowanie projektów aktów normatywnych oraz kierunków zmian w systemie prawa.

11.4. Zakres działania Rady Ministrów

285 Rada Ministrów jest drugim obok Prezydenta podstawowym segmentem **władzy wykonawczej**, dlatego też jej zakres działania nie powinien wkraczać w dziedziny należące do pozostałych władz, a każde takie wkroczenie musi znajdować podstawę w odpowiednich przepisach konstytucyjnych. Rada Ministrów nie może mieć (i nie ma) kompetencji z zakresu władzy sądowniczej; byłoby to zresztą wykluczone ze względu na zasadę monopolu sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (zob. NB 325). Łatwiej wyobrazić sobie możliwość powierzenia rządowi pewnych kompetencji prawodawczych – w wielu krajach występuje tzw. ustawodawstwo delegowane, którego istota polega na stanowieniu przez rząd aktów o mocy ustawy (taki charakter miały np. rozporządzenia z mocą ustawy przewidywane przez Małą Konstytucję z 1992 r.). Obecna Konstytucja nie przyznaje jednak rządowi możliwości stanowienia aktów o mocy ustawy, bo czyni ona parlament wyłącznym ustawodawcą (poza wyjątkiem z art. 234). Natomiast rząd – podobnie jak premier i ministrowie – ma kompetencję do wydawania tzw. aktów podustawowych (rozporządzeń), tzn. regulacji wydawanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania (zob. NB 123 i 287). Choć jest to prawodawstwem, materialnie rzecz biorąc, to jednak charakter tych aktów, jako służących wykonywaniu ustaw, plasuje omawianą kompetencję na granicy zakresu działania władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej.

Podstawowy zakres działania Rady Ministrów wynika z jej przynależności do władzy wykonawczej. Trzeba pamiętać, że zadania **władzy wykonawczej**, mimo tradycyjnej terminologii, nigdy nie ograniczały się do prostego organizowania procesu wykonywania ustaw, a obejmowały różnego rodzaju samodzielne działania związane z bieżącym zarządzaniem państwem i organizacją jego funkcjonowania. Są to zadania na tyle samodzielne i doniosłe, że rozpatrywać je należy w płaszczyźnie politycznej, a nie tylko administracyjnej.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

§ Z tej perspektywy należy odczytywać sformułowanie art. 146 ust. 1 Konstytucji, wskazujące, że: „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej". **Rolą Rady Ministrów ma być nie tyle podejmowanie szczegółowych decyzji wykonawczych, bo jest to rola wyspecjalizowanych organów resortowych, ile rozstrzyganie kwestii strategicznych o politycznym charakterze**. W tym zakresie art. 146 ust. 2 ustanawia **domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów**, przyznając jej prawo decyzji w tych wszystkich sprawach polityki państwa, które nie są zastrzeżone dla innych organów państwowych – a więc zarówno dla Prezydenta, jak i dla premiera czy dla wyspecjalizowanych organów administracji rządowej – bądź dla samorządu terytorialnego. Ustanowienie tego domniemania umożliwiło rezygnację z pełnego wyliczania konkretnych zadań i kompetencji rządu, bo jeżeli jakaś sprawa nie została przez przepisy zaliczona do kompetencji innego organu władzy publicznej, to należy ona do Rady Ministrów.

! Trzeba jednak pamiętać o dwóch istotnych kwestiach.

Po pierwsze, domniemanie to odnosi się do spraw **polityki** państwa, czyli do tej dziedziny kompetencji wykonawczych, które mają **związek z funkcją rządzenia**.

Po drugie, domniemanie to odnosi się do spraw polityki **państwa**, a więc do spraw o charakterze ponadlokalnym; nie ma więc zastosowania do rozdziału kompetencji zarządzania sprawami lokalnymi, które to sprawy – w myśl ogólnych postanowień art. 16 i 163 Konstytucji – muszą należeć do samorządu terytorialnego.

286 ! **Podstawowe zadania** (kierunki działania) Rady Ministrów zostały wskazane w art. 146 Konstytucji, jest to jednak wyliczenie zadań jedynie najważniejszych.

Po pierwsze, zadaniem Rady Ministrów jest kierowanie administracją rządową (art. 146 ust. 3). W ramach tego ogólnego zadania przysługują jej w szczególności kompetencje do koordynacji i kontroli działalności organów tej administracji, trzeba je widzieć na tle kompetencji rządu i premiera, związanych z powoływaniem i odwoływaniem osób tworzących te organy. Kierownictwo, koordynacja i kontrola nie mogą naruszać ustawowo określonych kompetencji poszczególnych organów (Rada Ministrów nie może rozstrzygać spraw należących np. do ministrów czy wojewodów – dotyczy to w szczególności wydawania rozstrzygnięć indywidualnych w formie decyzji administracyjnych), pozwalają jednak na narzucanie wszystkim organom administracji rządowej jednolitej polityki działania, a także na stałe badanie stanu realizacji tej polityki. System administracji rządowej traktowany jest jako pewna całość podporządkowana Radzie Ministrów i jej Prezesowi.

Po drugie, zadaniem Rady Ministrów jest kierowanie wykonywaniem budżetu państwa, co oznacza, że przysługują jej kompetencje w zakresie koordynacji i kontroli,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

jednak w znacznym stopniu dzielone z Ministrem Finansów. Niemniej podstawowe rozstrzygnięcia wykonawcze powinny zapadać w Radzie Ministrów, w szczególności jest ona właściwa do uchwalania projektu budżetu państwa, a potem do uchwalania zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdania z wykonania budżetu. Łączy się z tym zadanie ochrony interesów Skarbu Państwa, odnoszące się, oczywiście, do wszystkich dziedzin działania rządu.

Po trzecie, zadaniem Rady Ministrów jest zapewnienie wykonywania ustaw (co m.in. znajduje wyraz w jej kompetencji w zakresie wydawania aktów wykonawczych – rozporządzeń). Jednocześnie rząd – przez prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo nadawania swoim projektom charakteru pilnego oraz prawo zgłaszania poprawek – oddziałuje na legislację parlamentarną, w niemałym stopniu determinując priorytety i tempo prac ustawodawczych Sejmu.

Po czwarte, zadaniem Rady Ministrów jest zapewnienie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego. Łączy się z tym realizowanie ogólnego kierownictwa obronnością kraju, w tym wyrażanie zgody na pobyt lub przemieszczanie się obcych wojsk przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rząd musi tu ściśle współdziałać z Prezydentem, który także odpowiada za obronność i bezpieczeństwo państwa (zob. NB 264) i od którego decyzji (wymagającej kontrasygnaty premiera) zależy wprowadzenie stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Samodzielnie natomiast rząd może wprowadzić stan klęski żywiołowej (zob. NB 387) oraz działać w zakresie zarządzania antykryzysowego (zob. NB 383).

Po piąte, zadaniem Rady Ministrów jest sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, a w szczególności zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiadanie innych umów międzynarodowych. W tej sferze mieszczą się też obecnie zadania Rady Ministrów związane z funkcjonowaniem instytucji Unii Europejskiej. W tych organach wykonawczych Unii, w których Polska jest reprezentowana przez przedstawicieli rządu, do rządu należy określenie stanowisk, jakie zajmować oni będą przy podejmowaniu poszczególnych decyzji.

Wskazane zadania Rady Ministrów wyznaczają jej główne kierunki działania. We wszystkich tych dziedzinach rząd może koordynować i kontrolować pracę organów administracji rządowej. Natomiast dla podejmowania działań zewnętrznych, w szczególności działań bezpośrednio kształtujących sytuację prawną obywateli (a także samorządów), rząd – tak jak każdy organ władzy publicznej – musi opierać się na konkretnych kompetencjach zawartych w ustawach.

287

Charakter szczególny mają **kompetencje Rady Ministrów w zakresie stanowienia prawa**. Jak już wspomniałem, rząd nie ma obecnie żadnych możliwości stanowienia norm o randze ustawy, korzysta natomiast z szerokich politycznych

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

i prawnych możliwości oddziaływania na prace ustawodawcze parlamentu. **Aktywność prawodawcza rządu ma zawsze charakter podustawowy**, co m.in. oznacza, że musi ona pozostawać w ramach obowiązującego ustawodawstwa.

Prawotwórstwo rządowe realizuje się w dwu odrębnych płaszczyznach, stosownie do przyjętej w Konstytucji koncepcji systemu źródeł prawa. Jak już wspomniano (zob. NB 101), koncepcja ta opiera się na rozróżnieniu źródeł powszechnie obowiązującego prawa (które m.in. może być adresowane do obywatela i podmiotów podobnych) oraz regulacji wewnętrznych, które wiążą tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu dany akt.

Gdy chodzi o przepisy prawa powszechnie obowiązującego, to art. 146 ust. 4 pkt 2 daje Radzie Ministrów kompetencję do stanowienia rozporządzeń. Stosownie do charakterystyki tej kategorii aktów, sformułowanej w art. 92 Konstytucji (zob. NB 123), rozporządzenie (a mówiąc ściślej – rozporządzenie normatywne, bo w obecnej praktyce nazwy „rozporządzenie" używa się też czasem dla określenia aktów rządu o indywidualnym charakterze) jest podustawowym aktem wykonawczym wydawanym na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Innymi słowy, Rada Ministrów może wydawać rozporządzenia tylko w takim zakresie, w jakim zostanie do tego upoważniona przez obowiązujące ustawy. Rozporządzenie ma zarazem charakter aktu prawa powszechnie obowiązującego, a więc może normować sytuację prawną wszelkiego rodzaju adresatów, także obywateli i podmiotów podobnych. Rozporządzenie musi być zgodne z ustawami i nie może wkraczać w materie objęte całkowitą (absolutną) wyłącznością ustawy (zob. NB 120–121).

Gdy chodzi o akty prawa wewnętrznego, to art. 93 ust. 1 Konstytucji wyraźnie przyznaje Radzie Ministrów kompetencję do stanowienia uchwał. Oczywiście, stosownie do istoty aktów prawa wewnętrznego, uchwały te mogą być adresowane tylko do jednostek organizacyjnie podległych Radzie Ministrów. Ponieważ Radzie Ministrów podporządkowany jest rozległy system organizacyjny administracji rządowej, ma ona stosunkowo dużą swobodę stanowienia regulacji normatywnych, wiążących dla organów i jednostek wchodzących do tego systemu. Trzeba podkreślić, że normatywne uchwały Rady Ministrów nie muszą być wydawane na podstawie ustawy (*a contrario* z art. 93 ust. 2 zd. 1), co oznacza, że można je także wydawać na podstawie kompetencji Rady Ministrów określonych w przepisach konstytucyjnych. Do uchwał Rady Ministrów odnoszą się natomiast pozostałe wymagania z art. 93 (zob. NB 128). Uchwały te:

1) muszą pozostawać w zgodzie z ustawami i rozporządzeniami, a tym samym muszą szanować ustawowo wyznaczony zakres zadań i kompetencji poszczególnych organów wchodzących do systemu administracji rządowej;
2) nie mogą być adresowane do organów pozostających poza systemem administracji rządowej (np. do organów samorządu terytorialnego), a w każdym razie nie mogą rodzić po ich stronie obowiązku wykonania;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

3) nie mogą one samoistnie tworzyć obowiązków czy uprawnień obywateli (osób prawnych czy innych podmiotów podobnych), a w szczególności nie mogą stanowić podstawy decyzji wydawanych w postępowaniu administracyjnym.

Zarówno rozporządzenia, jak i uchwały normatywne Rady Ministrów podlegają kontroli władzy sądowniczej, która dotyczy zgodności (materialnej i kompetencyjnej) przyjmowanych unormowań z ustawami i innymi aktami powszechnie obowiązującego prawa. Trybunał Konstytucyjny może orzekać o generalnym uchyleniu takich aktów, wszystkie sądy mogą odmawiać ich zastosowania przy rozpatrywaniu konkretnych spraw, a sądy administracyjne mogą uznawać nieważność aktów i decyzji wydanych na podstawie takich aktów.

11.5. Prezes Rady Ministrów

Prezesa Rady Ministrów można określić mianem szefa rządu. Ani przepisy konstytucyjne, ani praktyka polityczna nigdy nie traktowały w Polsce premiera tylko jako pierwszego wśród równych (*primus inter pares*); przeciwnie – zawsze premier był rzeczywistym kierownikiem prac rządowych, a reformy z 1996 r. i nowe uregulowania konstytucyjne z 1997 r. jeszcze tę pozycję wzmocniły. Osłabieniu ustrojowej pozycji i kompetencji Prezydenta towarzyszyło odpowiednie umocnienie pozycji premiera. **288**

Rzeczywista pozycja Prezesa Rady Ministrów wynika przede wszystkim z przesłanek politycznych. Nie istnieje w Polsce zasada, zgodnie z którą premierem zawsze zostaje przywódca partii, która wygrała wybory (jest to typowe dla parlamentarnego systemu rządów, a w Polsce znalazło zastosowanie przy powołaniu gabinetów Leszka Millera, Jarosława Kaczyńskiego oraz Donalda Tuska), stanowisko to było jednak zwykle powierzane politykowi wpływowemu, zdolnemu nie tylko do zorganizowania prac rządowych oraz do porozumiewania się ze swoim klubem w Sejmie. Niemniej, w sytuacji jednopartyjnego składu rządu, realny ciężar decyzji politycznych przesunąć się może, jak w sytuacji obecnej, w stronę kierownictwa partii rządzącej, zwłaszcza jej przywódcy. Gdy natomiast rząd ma charakter koalicyjny, premier musi też zapewnić spójność działania partnerów koalicyjnych. W tej koalicyjnej perspektywie premiera trudno byłoby traktować zawsze jako zwierzchnika, gdyż nierzadko występuje on w roli negocjatora czy pośrednika.

Na płaszczyźnie prawnej **premier skupia w swoich rękach wiele istotnych kompetencji**. Koncentrują się one na omówionych niżej zagadnieniach.

1. **Proces tworzenia rządu i dokonywanie w nim zmian** – pamiętamy, że bez wniosku premiera nie może nastąpić powołanie nikogo do Rady Ministrów, w każdym też czasie premier może (przy stosownym współdziałaniu Prezydenta)

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

odwoływać z rządu ministrów, z którymi nie jest w stanie współpracować. Tylko premier jest prawnie powołany do udzielania kontrasygnaty aktom Prezydenta, a tym samym staje się głównym (w większości wypadków wyłącznym) partnerem głowy państwa. Na osobie premiera koncentruje się też odpowiedzialność rządu, bo można go obalić tylko przez wyrażenie całej Radzie Ministrów wotum nieufności (a wotum to, jak już wiemy, musi mieć zawsze konstruktywny charakter), sam zaś premier może zawsze zwrócić się do Sejmu o udzielenie wotum zaufania bądź złożyć rezygnację, powodując tym samym upadek gabinetu.

2. **Zakres zadań i personalny kształt ministerstw i innych organów centralnych** – premierowi przysługuje tzw. władza organizacyjna, bo określa on szczegółowy zakres działania każdego ministra (art. 33 ust. 1 pkt 1 u.RM). Jeśli chodzi o ministrów resortowych, to premier jest związany postanowieniami ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej. Oznacza to, że każdy z wyodrębnionych w tej ustawie 35 działów musi zostać w całości powierzony jednemu ministrowi. Nie ma przeszkód, aby jeden minister kierował kilkoma działami – jest to w praktyce nieuniknione, skoro działów jest obecnie niemal dwa razy więcej niż resortowych ministrów. Nie wolno natomiast rozdzielać zadań jednego działu między kilku ministrów. Jeśli chodzi o ministrów-członków rządu, to swoboda premiera jest daleko idąca. Premier ma też wpływ na obsadę kierowniczego personelu w ministerstwach, bo powołuje i odwołuje sekretarzy i podsekretarzy stanu, zwyczajowo na wniosek odpowiednich ministrów. Powołuje też kierowników wielu urzędów centralnych, pełnomocników rządu, a także – co bardzo istotne – Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

3. **Organizowanie prac rządowych** – premier kieruje pracami Rady Ministrów, zapewnia wykonywanie polityki rządu i określa sposoby jej wykonywania, a także koordynuje i kontroluje pracę członków rządu (art. 148). Wynika stąd między innymi prawo żądania informacji, sprawozdań i dokumentów, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między członkami Rady Ministrów, wyznaczanie zastępstwa nieobecnego ministra. Są to formuły na tyle ogólne, że silny politycznie Prezes Rady Ministrów może je bez trudu wypełnić treścią pozwalającą mu na rzeczywiste kierowanie pracami zarówno całego rządu, jak i poszczególnych ministrów. Zawsze trzeba jednak pamiętać o partyjnym umiejscowieniu poszczególnych ministrów. W rządzie jednopartyjnym linia ich podporządkowania może kierować się ku przewodniczącemu partii rządzącej, w rządzie koalicyjnym zaś ministrowie z partii koalicyjnej będą zachowywać pewien dystans wobec szefa rządu.

4. **Kierowanie pracami terenowej administracji rządowej** – premier powołuje i odwołuje wojewodów (na wniosek ministra właściwego do spraw administracji) oraz wicewojewodów (na wniosek wojewody), przysługują mu też kompetencje pozwalające na koordynowanie i nadawanie kierunku pracy organom terenowym, choć bezpośrednio kwestie te znajdują się w zakresie działania ministra do spraw administracji.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

5. **Zwierzchnictwo nad osobami zatrudnionymi w administracji rządowej** – premier jest w szczególności zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej (art. 148 pkt 7) oraz zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej (art. 153).

6. **Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego** (art. 148 pkt 6) – tu rola premiera jest ograniczona, bo nadzór ten – stosownie do zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (zob. NB 307 i n.) – może dotyczyć tylko legalności (zgodności z prawem) działalności samorządu terytorialnego i może być realizowany tylko w granicach i formach określonych w Konstytucji lub ustawach.

W zakresie stanowienia prawa Prezes Rady Ministrów może wydawać rozporządzenia (art. 148 pkt 3 w zw. z art. 92) i zarządzenia (art. 93). **289**

Konstrukcja rozporządzenia jako źródła prawa powszechnie obowiązującego ma charakter jednolity – rozporządzenia premiera muszą odpowiadać tym samym cechom, którym odpowiadają rozporządzenia Rady Ministrów (zob. NB 123 i 287), upoważnienie ustawowe musi jednak wskazywać Prezesa Rady Ministrów jako organ właściwy do wydania danego rozporządzenia.

Zarządzenia mają charakter wewnętrzny i w swej istocie zbliżają się do normatywnych uchwał Rady Ministrów (zob. NB 128 i 287). Artykuł 93 ust. 2 wymaga dodatkowo, aby zarządzenia były wydawane tylko na podstawie ustawy, co akcentuje ich niesamodzielny charakter.

11.6. Minister

Ministrowie tworzą podstawową i najliczniejszą grupę członków rządu. Wspomniałem już, że dzielą się oni na ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej (ministrów resortowych) i ministrów wypełniających zadania wyznaczone im przez premiera (ministrów-członków rządu, tradycyjnie nazywanych ministrami bez teki). Istotą urzędu ministra jest **specjalizacja przedmiotowa – każdy minister realizuje odpowiednią część zadań rządu jako całości. Obecnie zadania te ujęte są w formę działów administracji rządowej**, zdefiniowanych przez ustawę z 1997 r. o działach administracji rządowej. **290**

Urząd ministra ma charakter polityczny, bo o powołaniu na to stanowisko, niezależnie od kwalifikacji merytorycznych, przesądzają względy polityczne, a więc układy wewnątrzkoalicyjne i osobista pozycja danego kandydata. Z tego punktu widzenia najwyraźniej zarysowuje się też faktyczna hierarchia w ramach rządu, bo ranga ministra zależy od jego pozycji w partii politycznej, a także od tego, czy jednocześnie

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

piastuje mandat poselski. Polityczne konotacje urzędu ministra znajdują odbicie w jego bliskich związkach z Sejmem, co zwłaszcza dotyczy egzekwowania jego odpowiedzialności parlamentarnej.

Ustrojowa pozycja ministra ma charakter dwoisty – w przenośni mówi się czasem o dwóch twarzach ministra. Z jednej strony jest on członkiem Rady Ministrów, a więc przynależy do kolegialnego organu o własnych kompetencjach. Z drugiej strony jest jednoosobowym zwierzchnikiem swojego resortu, a więc odrębnym organem administracji rządowej. Ta druga twarz jest jednak niezmiennie widoczna tylko u ministrów, którzy kierują określonymi działami administracji rządowej (ministrów resortowych). Ministrowie, którzy wypełniają zadania wyznaczone im przez premiera (ministrowie bez teki), nie dysponują własnym resortem, a tylko kierują niewielkim zespołem urzędniczym zajmującym się ich obsługą techniczną.

291 ! **Każdy minister jest zarazem członkiem Rady Ministrów**. Choć wewnątrz Rady istnieje formalna i nieformalna hierarchia jej członków, to jednak Rada działa na podstawie zasady kolegialności – wszystkie podstawowe rozstrzygnięcia muszą być podejmowane na posiedzeniach. Każdy minister ma prawo do udziału w posiedzeniach rządu, obejmujące m.in. prawo przedstawiania własnego stanowiska i prawo głosowania. Jest on też obowiązany do inicjowania i opracowywania, w zakresie własnego działania, polityki rządu, przedkładania inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzeniach Rady Ministrów (art. 7 ust. 2 u.RM).

Na ministrze, jako członku rządu, spoczywa obowiązek realizowania polityki ustalonej przez Radę Ministrów i wynikający stąd **obowiązek lojalności politycznej**, tzn. reprezentowania w swych wystąpieniach stanowiska zgodnego z ustaleniami przyjętymi przez rząd oraz realizowania polityki ustalonej przez rząd (art. 7 ust. 3 i art. 8 u.RM).

292 ! W charakterze **jednoosobowego organu administracji rządowej** występują przede wszystkim ministrowie resortowi, bo tylko im podlega – z mocy ustaw określających ich zakres działania – rozbudowana struktura jednostek centralnych (ministerstwo i resortowe urzędy centralne) i terenowych. Podstawowy zakres działania ministra wynika z nazwy jego urzędu. W tych ramach premier określa, w drodze rozporządzenia, szczególny zakres działania ministra. Minister resortowy kieruje określonym działem administracji rządowej, tzn. podejmuje wszelkie rozstrzygnięcia i działania, jakie uważa za konieczne dla realizowania zadań nałożonych na niego przez ustawy oraz wynikających z polityki ustalanej przez rząd. Podległe mu struktury administracyjne działają na podstawie zasady hierarchicznego podporządkowania, co nadaje funkcji kierowania bardzo rozległy zakres. Obejmuje ona w szczególności tworzenie i likwidowanie jednostek organizacyjnych, nadzorowanie i kontrolowanie ich działalności, podejmowanie odpowiednich decyzji personalnych (art. 34 u.RM).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W stosunkach zewnętrznych minister resortowy występuje między innymi jako organ naczelny w postępowaniu administracyjnym, a wydawane przez niego decyzje administracyjne mają zawsze charakter ostateczny i podlegają tylko kontroli sądów administracyjnych.

Minister resortowy może wydawać akty normatywne – rozporządzenia i zarządzenia (art. 149 ust. 2). Konstrukcja rozporządzenia, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, ma charakter jednolity – rozporządzenia ministra muszą więc odpowiadać tym samym cechom, jakim odpowiadają rozporządzenia Rady Ministrów (zob. NB 123 i 287), tyle że upoważnienie ustawowe określa danego ministra jako organ właściwy do wydania danego rozporządzenia. Zarządzenia mają charakter wewnętrzny i w swej istocie zbliżają się do uchwał normatywnych Rady Ministrów (zob. NB 128 i 287). Artykuł 93 ust. 2 wymaga dodatkowo, aby zarządzenia były wydawane tylko na podstawie ustawy. Rozporządzenia i zarządzenia ministra podlegają – z punktu widzenia ich konstytucyjności i legalności – kontroli Trybunału Konstytucyjnego oraz innych segmentów władzy sądowniczej. Artykuł 149 ust. 2 zd. 2 przyznaje Radzie Ministrów prawo uchylenia – na wniosek premiera – rozporządzenia lub zarządzenia ministra (problem ten pojawił się w lecie 2007 r. na tle ustalenia przez Ministra Edukacji Narodowej kanonu lektur szkolnych); należy uznać, że uchylenie takie może nastąpić z każdego powodu, także wtedy, gdy Rada Ministrów nie zgadza się z merytorycznymi treściami regulacji ministerialnej.

293

Ministrowi resortowemu podlega ministerstwo, tzn. zorganizowana struktura urzędnicza powołana do bezpośredniej realizacji zadań należących do danego ministra. Ministerstwo – którego nie można mylić z pojęciem „urząd ministra" – tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, ustalając przy tym podstawową strukturę ministerstwa.

Należy rozróżnić strukturę polityczną (kierowniczą) i strukturę administracyjną ministerstwa. Kierownictwo ministerstwa, poza samym ministrem, to sekretarz stanu i podsekretarze stanu (wiceministrowie). Powołuje ich premier na wniosek ministra, a odwołuje premier na wniosek ministra (art. 37 ust. 1 i 3 u.RM) bądź z własnej inicjatywy, co zdarzało się w praktyce. Decyzje te są uwarunkowane politycznie i wchodzą w koalicyjny schemat rozdziału stanowisk. Zawsze też przyjęcie dymisji rządu przez Prezydenta rodzi obowiązek sekretarzy i podsekretarzy stanu do złożenia dymisji, o przyjęciu której rozstrzyga w terminie trzech miesięcy następny Prezes Rady Ministrów (art. 38 u.RM). Zakres czynności sekretarza stanu i podsekretarzy stanu ustala minister, powiadamiając o tym premiera. Jest to na ogół podział przedmiotowy, a do zadań sekretarza stanu należy między innymi zastępowanie ministra, ale tylko doraźnie i w ograniczonym zakresie (art. 37 ust. 5 u.RM). Jeżeli natomiast stanowisko ministra pozostaje nieobsadzone lub minister jest czasowo niezdolny do wykonywania obowiązków, to zastępuje go sam premier lub inny minister wskazany

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

przez premiera (art. 36 u.RM). Obsługę urzędniczą kierownictwa ministerstwa realizuje tzw. gabinet polityczny.

Podobna jest struktura Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z tą różnicą, że w jej ramach powołuje się większą grupę sekretarzy stanu odpowiedzialnych za poszczególne kwestie.

Struktura administracyjna (merytoryczna) ministerstwa obejmuje następujące komórki organizacyjne:

1) departamenty – realizujące merytoryczne zadania ministerstwa;
2) biura – do realizacji zadań w zakresie obsługi ministerstwa;
3) sekretariaty – obsługujące ministra oraz komitety, rady i zespoły;
4) wydziały, referaty i zespoły – jako komórki organizacyjne wewnątrz departamentów, biur i sekretariatów (art. 39 ust. 2 u.RM).

Wymienione jednostki powinny składać się z urzędników, a więc z zespołu apolitycznych specjalistów zatrudnionych w ministerstwie niezależnie od osoby i partyjnej przynależności aktualnego ministra. Ma temu służyć w szczególności organizacja tzw. korpusu służby cywilnej (art. 153), a najważniejszym stałym pracownikiem ministerstwa powinien być jego dyrektor generalny.

W odróżnieniu od politycznego kierownictwa ministerstw nie powinny ich dotykać kolejne zmiany personalne na stanowiskach ministra, nie znajduje to jednak potwierdzenia w praktyce.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 12

SAMORZĄD TERYTORIALNY

Literatura: Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 2008; Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007; Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym z odniesieniami do ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011; Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009; Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Finanse komunalne a konstytucja*, Warszawa 2012; Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. J. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012; Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, PiP 1990/1; Nowacka E., *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006; Patyra S., *Samorząd terytorialny jako czynnik wzmacniający zasadę dobra wspólnego,* RPEiS 2018/1; Witkowski Z., Bień-Kacała A. (red.), *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013.

12.1. Istota samorządu terytorialnego

We wszystkich państwach demokratycznych świata współczesnego **ustrój władzy lokalnej opiera się na zasadzie dualizmu**. Oznacza to, że tylko część zadań lokalnych jest realizowana przez agendy administracji rządowej bezpośrednio (hierarchicznie) podporządkowane Radzie Ministrów, premierowi bądź poszczególnym ministrom. Pozostałe zadania są realizowane przez organy samorządowe podporządkowane wspólnocie lokalnej i reprezentujące jej interesy, a więc przez samorząd terytorialny. Zakres działania i ustrój organów administracji rządowej i samorządu jest różny na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego państwa. Przypomnijmy, że aktualny podział terytorialny Polski ma charakter trójszczeblowy i obejmuje szczeble: gminny, powiatowy i wojewódzki. **294**

Samorząd terytorialny to jedna z form samorządu rozumianego jako wydzielenie z zakresu władzy państwa pewnej dziedziny spraw i powierzenie ich do samodzielnego rozwiązywania tej grupie społecznej, której te sprawy przede wszystkim dotyczą. Innymi słowy, **samorząd jest to administracja sprawowana przez odrębne**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

w stosunku do państwa osoby prawne (korporacje). Teresa Rabska wymienia **następujące cechy samorządu**:

1) samorząd jest to wyodrębniona grupa społeczna określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa;
2) samorząd jest powołany do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i w formach właściwych dla administracji publicznej;
3) samorząd ma własną organizację zbudowaną wokół zasady przedstawicielstwa, a więc pozostaje pod kontrolą tej grupy społecznej, którą reprezentuje.

Samorząd istnieje w różnych dziedzinach życia społecznego, stanowiąc formę decentralizacji administracji. Tradycyjnie wyróżnia się np. samorząd zawodowy (adwokacki czy lekarski) i samorząd gospodarczy (izby gospodarcze, organizacje samorządu rzemieślniczego) – stanowią one przymusowe zrzeszenia osób wykonujących dany zawód lub prowadzących określoną działalność gospodarczą. Może też istnieć samorząd wyznaniowy czy samorząd narodowościowy. Wszystkie te samorządy nazywamy specjalnymi. Jeżeli natomiast wyodrębnienie samorządu następuje na zasadzie terytorialnej i polega na powierzeniu mieszkańcom danego terenu (a raczej wyłonionym przez nich organom) bezpośredniego zarządzania sprawami tego terenu, to określamy go mianem **samorządu terytorialnego**.

Istotą samorządu terytorialnego jest wyodrębnienie tzw. korporacji komunalnych (przede wszystkim gmin) i przyznanie im szczególnego statusu prawnego, pozwalającego na samodzielne zarządzanie swoimi sprawami. Samorząd terytorialny ma charakter uniwersalny, bo dotyczy całego terytorium państwa i obejmuje wszystkich jego mieszkańców. Na szczeblu podstawowym całe terytorium państwa jest podzielone na gminy, a to oznacza, że gminy mogą się od siebie w sposób istotny różnić ze względu na terytorium, liczbę ludności, strukturę zamieszkania i zatrudnienia, i inne. Wystarczy porównać typową gminę wiejską liczącą kilka lub kilkanaście tysięcy mieszkańców z gminą miejską obejmującą ponad sto tysięcy mieszkańców.

W określeniu ustroju samorządu terytorialnego znaczenie zasadnicze ma jego samodzielność (niezależność od administracji rządowej) – zob. ogólnie wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12. Ta samodzielność umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego (korporacjom komunalnym) realizowanie zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców. Znajduje ona wyraz szczególnie w:

1) powierzeniu samorządowi wyłączności w realizowaniu określonych zadań (tzw. zadania własne);
2) nadaniu samorządowi odrębnej struktury organizacyjnej;
3) nadaniu jednostkom samorządu (gminom, powiatom i województwom) osobowości prawnej i przyznaniu im prawa własności lokalnych składników majątku publicznego (mienie komunalne, mienie powiatu i mienie samorządu wojewódzkiego);
4) zapewnieniu samodzielności budżetowo-finansowej oraz kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego (zob. NB 127);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

5) ograniczeniu ingerencji władzy centralnej tylko do procedur nadzorczych;
6) zapewnieniu sądowej ochrony praw i interesów podmiotów samorządowych.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego (zob. wyroki TK z 6.06.2006 r., K 23/05, oraz z 31.01.2013 r., K 14/11). Ewentualne jej ograniczenia mogą być jednak dokonywane tylko w drodze ustawowej i muszą czynić zadość pewnym wymaganiom materialnym. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok z 4.05.1998 r., K 38/97), chodzi przede wszystkim o to, aby: „ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna oraz znajdowała uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie określonych wartościach".

295 **Samorząd terytorialny** istniał w różnym zakresie i postaciach już w okresie zaborów i stał się podstawą ustroju władz lokalnych w okresie międzywojennym. Po II wojnie światowej został zastąpiony systemem rad narodowych jako tzw. jednolitych organów władzy państwowej, co jednak nie zapewniło samorządności lokalnej. Przywrócenie samorządu terytorialnego – ale tylko na szczeblu gminnym – nastąpiło nowelą konstytucyjną z 8.03.1990 r., z tego też okresu pochodziły pierwsze ustawowe regulacje prawne ustroju samorządu.

Nowela konstytucyjna z 1990 r., a potem Mała Konstytucja z 1992 r. ograniczały system samorządu terytorialnego tylko do szczebla gminnego.

W pracach nad Konstytucją z 1997 r. doszło do kompromisu: postanowienia konstytucyjne sformułowano w sposób ogólny, odnosząc je do **jednostek samorządu terytorialnego**, a wyraźnie zapisano tylko konieczność istnienia samorządu na szczeblu gminnym (określono bowiem gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego i ustanowiono na jej rzecz domniemanie kompetencji w systemie samorządu terytorialnego). Ustawie zwykłej pozostawiono możliwość ustanowienia innych jednostek samorządu lokalnego bądź regionalnego (art. 164). Takie ujęcie konstytucyjne oznacza, że:

1) **ustrój władzy lokalnej musi być oparty na istnieniu gmin**; co więcej – niezależnie od ewentualnego utworzenia innych jednostek samorządu lokalnego gminom musi zawsze być przyznana pozycja **podstawowej jednostki samorządu terytorialnego**, co powinno znajdować wyraz zwłaszcza w ujęciu zakresu działania gminy;
2) **ustawodawca nie musi ustanowić innych (wyższych) szczebli samorządu terytorialnego**, ale jeżeli je ustanowi, to ich regulacja prawna musi, podobnie jak regulacja gmin, realizować zasady określone w art. 165–172; wszystkie te przepisy odnoszą się ogólnie do jednostek samorządu terytorialnego, więc są bezwzględnie wiążące dla ustawodawcy zwykłego.

296 Z możliwości rozbudowy samorządu lokalnego na szczebel ponadgminny skorzystano po wyborach 1997 r. Zdecydowano o wprowadzeniu **trójszczeblowe-**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

go podziału terytorialnego (gmina – powiat – województwo) i ustanowieniu samorządu na wszystkich trzech szczeblach. Znalazło to wyraz w kolejno przyjmowanych ustawach:
- ustawie z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, istotnie zmienionej w 1998 r.;
- ustawie z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym;
- ustawie z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa;
- ustawie z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie;
- ustawie z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (tzw. II ustawie kompetencyjnej);
- ustawie z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym;
- ustawie z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Od 1.01.1999 r. obowiązuje trzyszczeblowy podział terytorialny państwa, przy czym szczeble gminny i powiatowy mają charakter czysto samorządowy, a województwa charakter mieszany, bo są zarówno jednostkami samorządu terytorialnego, jak i jednostkami terytorialnymi administracji rządowej.

297 **Województwa (których jest obecnie 16) tworzy się w drodze ustawy**, co oznacza, że w ustawie musi być określona nazwa i terytorium województwa (ustawa określa wykaz gmin wchodzących w skład województwa) oraz siedziba jego władz.

Ustrój województwa ma postać dualistyczną. Z jednej strony województwu jako jednostce samorządu terytorialnego przysługuje określona pula zadań lokalnych (samorządowych), które wykonuje ono samodzielnie i na własną odpowiedzialność za pośrednictwem organów samorządowych (sejmik województwa i zarząd kierowany przez Marszałka) wywodzących się z demokratycznych wyborów. Z drugiej strony województwo jako jednostka terytorialna administracji rządowej realizuje zadania pozostawione przez prawo kompetencji organów rządowych, a realizacją tych zadań kieruje wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie. W województwie istnieją więc dwa równoległe piony administracji: administracja samorządowa (podległa zarządowi) i administracja rządowa (w zasadzie podległa wojewodzie), a każdy z tych pionów jest odpowiedzialny za realizację swoich zadań określonych w ustawach.

Wojewoda jest terenowym organem administracji rządowej i przedstawicielem Rady Ministrów w województwie (art. 152 ust. 1). Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (obecnie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji). Zastępcami wojewody są wicewojewodowie powoływani i odwoływani na jego wniosek przez Prezesa Rady Ministrów. Są to decyzje zarezerwowane dla organów szczebla centralnego, a organy samorządowe (sejmik województwa) nie mają w tym zakresie

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

żadnych kompetencji rozstrzygających. Wojewoda jest organem tzw. administracji ogólnej (zespolonej) – podlegają mu jednostki organizacyjne i aparat urzędniczy. Aparat ten jest zorganizowany w urząd wojewódzki, w ramach którego funkcjonują wyspecjalizowane przedmiotowo jednostki organizacyjne (wydziały). Zakłada się, że wojewoda i wicewojewodowie stanowią polityczne kierownictwo urzędu i zmieniają się stosownie do rytmu zmian rządowych (przypomnijmy, że art. 38 u.RM zobowiązuje ich do podania się do dymisji wraz z dymisją rządu). Natomiast zespół urzędniczy urzędu wojewódzkiego, kierowany przez dyrektora, powinien mieć charakter stały, zgodnie z zasadą neutralności i apolityczności.

Wojewodowie realizują przez podległy im aparat urzędniczy wszystkie zadania administracji rządowej, które nie zostały przekazane do właściwości innych organów tej administracji. Ponieważ zadania te obejmują całokształt spraw, którymi na szczeblu centralnym zajmują się poszczególni ministrowie, wojewodów określa się mianem „organy rządowej administracji ogólnej". Jeżeli natomiast ustawa wyodrębnia sposób kierowania określonym działem spraw i powierza to oddzielnemu systemowi organów administracji rządowej, niezależnemu od wojewodów i podporządkowanemu odpowiedniemu ministrowi, mówimy o rządowej administracji niezespolonej. Przykładem może być administracja skarbowa zorganizowana w urzędy skarbowe i izby skarbowe, podporządkowane bezpośrednio Ministrowi Finansów.

W systemie samorządowym podstawowym organem województwa jest **sejmik województwa**, będący organem przedstawicielskim, a organami wykonawczymi są: **marszałek województwa oraz zarząd województwa**. Podlegają im wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne i aparat urzędniczy zorganizowany w urząd marszałkowski.

Powiat stanowi środkowy szczebel systemu samorządów lokalnych. Składa się z graniczących ze sobą gmin (powiat ziemski) bądź też obejmuje cały obszar miasta na prawach powiatu (powiat grodzki). Taki status miasto zyskuje w zasadzie z mocy prawa, jeżeli liczy ponad 100.000 mieszkańców albo jeżeli stanowiło siedzibę wojewody przed likwidacją danego województwa (status powiatu przysługuje także miastu stołecznemu Warszawie, ale ustrój stolicy jest regulowany odrębną ustawą i wykazuje wiele cech specyficznych, m.in. prezydent miasta pochodzi z wyborów powszechnych). Tworzenie powiatów oraz określanie ich terytorium (tzn. określanie gmin wchodzących w skład powiatu) jest dokonywane w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 3 u.s.p.). W lecie 2019 r. istniało 314 powiatów ziemskich i 66 powiatów grodzkich. **298**

Powiat jest jednostką o wyłącznie samorządowym charakterze, co oznacza, że nie istnieją w nim organy rządowej administracji ogólnej (mogą istnieć natomiast organy rządowej administracji niezespolonej, o ile odrębne ustawy to przewidują). Na szczeblu powiatu działają przede wszystkim organy samorządowe: rada powiatu, będąca

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

organem przedstawicielskim, oraz organy wykonawcze – zarząd powiatu kierowany przez starostę.

Także gmina ma czysto samorządowy charakter, a jej organami są: rada gminy, będąca organem przedstawicielskim, oraz – w gminach wiejskich – wójt jako organ wykonawczy, a gdy siedziba gminy znajduje się w mieście – burmistrz lub prezydent miasta (gdy miasto liczy ponad 100.000 mieszkańców, a nie jest odrębnym powiatem). Na początku 2019 r. istniało 2477 gmin (w tym 1537 gmin wiejskich, 638 – miejsko-wiejskich oraz 302 – miejskie).

12.2. Ustrój jednostek samorządu terytorialnego

299 Jak już była o tym mowa, w każdej jednostce samorządu terytorialnego działają **organy przedstawicielskie** (**organy stanowiące**) oraz **organy wykonawcze** (art. 169 ust. 1). Konstytucja nie przesądza ani nazw, ani struktury organizacyjnej tych organów – wymaga tylko, aby organy stanowiące pochodziły z wyborów.

Organem stanowiącym jest rada gminy (miasta, powiatu), w województwie organ ten nosi nazwę sejmiku województwa. Niezależnie od różnicy nazw są to organy przedstawicielskie o zbliżonym statusie ustrojowym. Kadencje wynosiły tradycyjnie cztery lata, ale – od wyborów z jesieni 2018 r. – uległy przedłużeniu do pięciu lat. Wybory muszą mieć charakter powszechny, równy i bezpośredni, i muszą się odbywać w głosowaniu tajnym (art. 169 ust. 2). Przepis ten pozostawia natomiast ustawodawcy zwykłemu swobodę w wyborze systemu większościowego lub proporcjonalnego. Kodeks wyborczy z 2011 r. ustanawia system proporcjonalny dla wyborów na szczeblu województw i powiatów. Natomiast w odniesieniu do gmin system wyborczy zależy od charakteru gminy (dopuszczalność takiego zróżnicowania potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8.02.2005 r., K 17/03). W gminach, które liczą poniżej 20.000 mieszkańców, stosuje się system większości względnej, a więc głosuje się na konkretne osoby, a mandaty otrzymują kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów. W gminach pozostałych stosuje się system proporcjonalny, oparty na metodzie d'Hondta i stosujący pięcioprocentowy próg wyborczy.

O ważności wyborów rozstrzygają odpowiednie terytorialnie sądy okręgowe, o ile został zgłoszony protest. W razie wygaśnięcia mandatu radnego skład rady uzupełnia się w drodze wyborów uzupełniających w gminach, w których obowiązuje system większościowy, bądź przez wstąpienie następnego kandydata z listy, o ile stosowany był system proporcjonalny. Kadencja rady (sejmiku) ulega skróceniu w razie jej odwołania w referendum lokalnym (art. 170), w razie jej rozwiązania przez Sejm (art. 171 ust. 3) bądź w razie niedokonania wyboru zarządu w wymaganym przez prawo terminie.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rada (sejmik) wybiera ze swojego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących. Powołuje ona stałe i doraźne komisje, w skład których mogą wchodzić osoby niebędące radnymi. Powołuje też komisję rewizyjną (złożoną tylko z radnych), której zadaniem jest m.in. kontrola wykonywania lokalnego budżetu.

Rada (sejmik) jest organem stanowiącym i kontrolnym na swoim terenie. W szczególności:

1) wybiera i odwołuje organy wykonawcze (jednak poza szczeblem gminnym);
2) uchwala budżet, rozpatruje sprawozdania z jego wykonania i podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu;
3) uchwala miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i programy gospodarcze;
4) podejmuje uchwały w sprawie podatków i opłat (w granicach określonych w odrębnych ustawach);
5) podejmuje uchwały w najważniejszych sprawach majątkowych;
6) kontroluje działalność wójta lub zarządu oraz samorządowych jednostek organizacyjnych;
7) uchwala statut, który określa wewnętrzną organizację oraz tryb pracy organów;
8) wydaje przepisy lokalne (akty prawa miejscowego; zob. NB 127).

Formą bezpośredniego udziału mieszkańców gminy w podejmowaniu roz- **300**
strzygnięć jest **referendum lokalne** (art. 170; zob. NB 178), na wszystkich zaś szczeblach samorządu grupy mieszkańców mogą podejmować inicjatywy uchwałodawcze, wymagające rozpatrzenia przez odpowiednią radę (sejmik).

Organami wykonawczymi w województwach i powiatach są zarządy, na **301**
których czele stoją, odpowiednio, marszałek województwa bądź starosta. Rada powiatu (sejmik województwa) najpierw wybiera starostę (marszałka) bezwzględną większością głosów, a następnie – na wniosek wybranego – pozostałych członków zarządu. Niedokonanie wyboru w terminie trzech miesięcy od ogłoszenia wyników do rady (sejmiku) powoduje – z mocy prawa – rozwiązanie rady (sejmiku).

Zarząd i jego przewodniczący (marszałek, starosta) ponoszą za swoją działalność odpowiedzialność przed radą (sejmikiem). Raz do roku rada (sejmik) wypowiada się w przedmiocie udzielenia zarządowi absolutorium oraz w przedmiocie przyjęcia raportu zarządu o stanie powiatu (województwa). Odmowa absolutorium lub nieprzyjęcie raportu jest równoznaczne z wystąpieniem, odpowiednio, o odwołanie zarządu lub udzielenie zarządowi wotum nieufności. Dodatkowo rada (sejmik) może w każdym czasie udzielić zarządowi wotum nieufności z innych przyczyn. W każdym jednak wypadku odwołanie zarządu wymaga kwalifikowanej większości trzech piątych ustawowego składu rady (sejmiku).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Na szczeblu gminnym organami wykonawczymi są wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast). Wybierani są przez mieszkańców gminy w czteroprzymiotnikowych wyborach. Stosuje się zasadę większości bezwzględnej, a jeżeli żaden z kandydatów takiej większości nie uzyska – przeprowadzana jest druga tura głosowania z udziałem dwóch kandydatów, którzy poprzednio uzyskali największą liczbę ważnie oddanych głosów. Wybory przeprowadzane są wraz z wyborami do rad gmin, tym samym kadencja wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) jest równa kadencji ich rad. Tak wyłoniony organ wykonawczy staje się w znacznym stopniu niezależny od rady jako organu stanowiącego, w szczególności rada nie może go odwołać. Jedyną formą odwołania jest referendum gminne, które zostaje przeprowadzone w trzech wypadkach:

1) z inicjatywy rady w razie odmowy udzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium przez radę lub nieudzielenia mu wotum zaufania w dwóch kolejnych latach – wówczas rada może (ale nie musi) podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta; uchwała ta musi być podjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady;
2) z inicjatywy rady z innego powodu niż odmowa udzielenia absolutorium – procedura zarządzenia referendum jest podobna, z tym że uchwała rady musi zostać podjęta większością co najmniej trzech piątych ustawowego składu rady;
3) z inicjatywy mieszkańców gminy – referendum takie przeprowadzone jest w procedurze ogólnie wymaganej dla referendum gminnego (zob. NB 178).

Organ wykonawczy wykonuje uchwały rady (sejmiku) i realizuje zadania swojej jednostki samorządu terytorialnego określone w przepisach prawa, a w szczególności przygotowuje projekty uchwał rady (sejmiku), wykonuje budżet i inne uchwały rady, gospodaruje mieniem komunalnym, zatrudnia i zwalnia kierowników lokalnych jednostek organizacyjnych, wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zarząd może wydawać lokalne przepisy prawne, w tym przepisy porządkowe.

W ramach gmin może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa kierowane przez zebranie wiejskie i sołtysa, a w miastach – dzielnice i osiedla.

12.3. Zakres działania i zadania jednostek samorządu terytorialnego

302 Założeniem systemu samorządowego jest objęcie zakresem działania samorządu (jego organów) wszystkich spraw o charakterze lokalnym, które mogą być rozwiązane na poszczególnych szczeblach tego samorządu. Konstytucja ustala ogólną wytyczną, wymagając, by samorządowi terytorialnemu przysługiwała istotna część zadań publicznych (art. 16 ust. 2), a także ustanawia domniemanie kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego, w myśl którego wykonuje on zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

(art. 163). Domniemanie to dotyczy zadań publicznych, a – jak pamiętamy – art. 146 ust. 2 Konstytucji ustala z kolei domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów w sprawach polityki państwa.

Rozważania nad zakresem działania samorządu terytorialnego muszą być prowadzone na dwóch płaszczyznach:
1) rozdziału zadań między samorządem terytorialnym a administracją rządową;
2) rozdziału zadań między poszczególnymi szczeblami jednostek samorządowych.

303

Ogólnie rzecz biorąc, zadania z zakresu administracji publicznej dzielą się na dwie grupy:
1) zadania w całości pozostawione w gestii organów administracji rządowej (tzw. zadania zastrzeżone);
2) zadania wykonywane przez samorząd terytorialny.

Ujęcie zadań samorządu terytorialnego wynika z istoty tej instytucji. Zakłada ona dalszy podział zadań z zakresu administracji publicznej, tak by pewna ich część należała do samodzielnej sfery działania samorządu terytorialnego, tzw. zadania własne, a część – nadal przynależąc do zadań administracji rządowej – była wykonywana przez jednostki samorządowe jako tzw. zadania zlecone.

Zadania własne są to zadania przynależne jednostkom samorządu terytorialnego (aspekt przedmiotowy) i wykonywane przez jednostki tego samorządu (aspekt podmiotowy). Są one wykonywane przez samorząd „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność" (art. 16 ust. 2), a to oznacza, że są one wykonywane w sposób samodzielny. Decyzje podejmowane są przez organy samorządowe, nadzór organów rządowych jest ograniczony do kontroli legalności (art. 171 ust. 1), a realizacja zadań własnych powinna być finansowana przede wszystkim z dochodów własnych i subwencji. Przepisy konstytucyjne wyznaczają zakres zadań własnych tylko w sposób ogólny, wskazując, że powinny one obejmować: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej" (art. 166 ust. 1). Bliższe zarysowanie tego zakresu znajdujemy w ustawach o poszczególnych szczeblach samorządu. Na przykład w odniesieniu do szczebla gminnego art. 7 u.s.g., jak wskazuje Zygmunt Niewiadomski, obejmuje zakresem zadań własnych gminy cztery podstawowe grupy spraw dotyczących:
1) infrastruktury technicznej (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna);
2) infrastruktury społecznej (edukacja publiczna, ochrona zdrowia, opieka społeczna);
3) porządku i bezpieczeństwa publicznego (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne itp.);
4) ładu przestrzennego i ekologicznego (gospodarka terenowa, ochrona środowiska).

Jest to wyliczenie tylko przykładowe, a niektóre zadania z tego zakresu też są rozdzielone między administrację rządową i samorządową.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Skoro pełny zakres zadań własnych jest wyznaczany przez ustawy, to ustawodawca może też modyfikować ich zakres, co często oznacza nakładanie nowych zadań własnych na jednostki samorządu terytorialnego. Powstawały tu liczne kontrowersje związane zwłaszcza ze sprawami finansowymi; na tym tle należy postrzegać wprowadzony do Konstytucji przepis, który stanowi, że: „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych" (art. 167 ust. 4).

Zadania zlecone to zadania przynależne administracji rządowej, ale wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego. Nie zachodzi tu jednolitość podmiotowo-przedmiotowa (jak w przypadku zadań własnych), bo w sensie podmiotowym są to zadania samorządu, a w sensie przedmiotowym – administracji rządowej. Tym samym zadania zlecone **nie stają się** zadaniami, które jednostka samorządu terytorialnego wykonuje **we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność** (uchwała SN z 29.11.1995 r., III CZP 163/95, OSNC 1996/3, poz. 38). Poruczanie samorządom wykonywania zadań zleconych jest typowe zarówno dla tradycyjnej, jak i współczesnej koncepcji ustroju władz lokalnych. Konsekwencją pozasamorządowego charakteru zadań zleconych jest poddanie ich innym rygorom prawnym niż zadań własnych. Znajduje to wyraz zwłaszcza w:

1) sposobie określania zadań zleconych, których zakres jest wyznaczany ustawami; jednostki samorządu terytorialnego mogą też zawierać porozumienia z organami administracji rządowej i tą drogą przejmować nowe zadania zlecone; Konstytucja ograniczyła swobodę ustawodawcy, stanowiąc, że tworzenie zadań zleconych może następować tylko wtedy, jeżeli „wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa" (art. 166 ust. 2);
2) sposobie finansowania zadań zleconych (jednostka samorządu terytorialnego musi otrzymać środki finansowe niezbędne do realizacji zadań zleconych);
3) określeniu środków nadzoru oraz weryfikacji aktów i decyzji administracyjnych podjętych w realizacji tych zadań (np. art. 17 k.p.a.).

304 Dla rozdzielenia zadań między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego znaczenie podstawowe ma przyznanie gminie charakteru **podstawowej jednostki samorządu terytorialnego** (art. 164 ust. 1). Wynika stąd między innymi domniemanie kompetencji na rzecz gminy: art. 164 ust. 3 stanowi, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek tego samorządu.

305 Jednostki samorządu terytorialnego realizują swoje zadania przez działania w formach prawnych właściwych dla administracji publicznej. Zaspokajanie potrzeb mieszkańców (w myśl art. 166 ust. 1 będące podstawową misją samorządu) nie może być wykonywane za pomocą jedynie instrumentów administracyjnych – część z nich może być zaspokojona tylko za pomocą środków gospodarczych. **Konieczne jest więc rozróżnienie dwóch podstawowych sfer działalności samorządu terytorialnego: publicznoprawnej i cywilnoprawnej**.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W sferze prawa cywilnego jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) występuje jako jeden z podmiotów obrotu cywilnoprawnego. Jej samodzielność w tej sferze wynika przede wszystkim z nadania jej osobowości prawnej oraz przyznania jej uprawnień właścicielskich i innych uprawnień majątkowych (art. 165 ust. 1). Istotą samodzielności jest swoboda podejmowania czynności prawnych oraz ujęcie weryfikacji tych czynności w procedury właściwe prawu cywilnemu, a nie prawu administracyjnemu, więc powierzenie ich przede wszystkim sądom powszechnym. W tej płaszczyźnie bardzo istotne jest przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem (przyznanie prawa własności i innych praw majątkowych), które podlega podobnej ochronie jak mienie obywateli (np. wyroki TK z 15.03.2005 r., K 9/04, i z 26.09.2006 r., K 1/06).

W sferze prawa publicznego gmina (powiat, województwo) występuje jako jednostka samorządu terytorialnego i wykonuje zadania (własne i zlecone) z zakresu administracji publicznej. Podejmuje w szczególności działania władcze wobec obywateli. Także w tym zakresie odnosi się do niej zasada samodzielności, co znajduje wyraz m.in. w ukształtowaniu środków nadzoru (art. 171) i w przyznawaniu jednostkom samorządu terytorialnego prawa do ochrony sądowej (art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 3).

306 Dla realizacji zadań samorządu terytorialnego znaczenie zasadnicze ma **system finansowy tego samorządu**. Realizacja zadań możliwa jest tylko pod warunkiem dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi. Podstawą gospodarki finansowej każdej jednostki samorządu terytorialnego jest budżet, corocznie uchwalany przez radę (sejmik).

Konstytucja rozróżnia trzy podstawowe źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 2):

1) **dochody własne** przysługujące samorządowi z mocy uregulowań ustawowych przyznających poszczególnym jednostkom samorządu prawo ich pobierania. Są to podatki i opłaty lokalne, dochody z majątku samorządowego; w gminie możliwe jest też uzyskiwanie dochodów z samoopodatkowania się mieszkańców. Dochodami tymi jednostka samorządu terytorialnego może dysponować w sposób w zasadzie samodzielny;
2) **subwencje ogólne**, które są środkami przekazywanymi z budżetu centralnego lub funduszy pozabudżetowych, przy czym mechanizm ich wyliczania i rozdzielania jest określony ustawowo w sposób na tyle precyzyjny, że jednostka samorządowa orientuje się w należnych jej sumach. Dla gmin podstawowy charakter ma obecnie tzw. subwencja ogólna, w ramach której najwięcej środków przypada na subwencję oświatową, związaną z zadaniami gminy w zakresie szkolnictwa;
3) **dotacje celowe**, które są środkami przekazywanymi z budżetu centralnego lub funduszy pozabudżetowych na finansowanie przede wszystkim zadań zleconych, a także – przy znacznym stopniu uznaniowości – na inne cele. Dotacje mogą być zużywane tylko na cele, na które zostały przyznane.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Zapewnienie samorządowi odpowiednich dochodów jest gwarantowane konstytucyjnie.

Gwarancją formalną jest wymóg, by źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego były określane w ustawie (art. 167 ust. 3). Tym samym sprawy te zostały zaliczone do wyłączności ustawy i nie jest dopuszczalne regulowanie ich aktami o pozaustawowej randze. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok z 31.01.2013 r., K 14/11) ukształtowany jest pogląd, zgodnie z którym ustawodawcze regulacje dotyczące źródeł dochodów samorządu muszą odpowiadać wymaganiom **przyzwoitej legislacji**, a więc nie mogą m.in. przybierać mocy wstecznej i muszą zapewniać odpowiedni okres *vacatio legis* (zob. NB 50).

Gwarancją materialną jest nakaz, by udział jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych był odpowiedni do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1). Także na tym tle ukształtowało się już bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące finansów gminnych. Istotnym elementem jest tu nakaz wiązania zmian zadań i kompetencji samorządu z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4; zob. np. wyroki TK z 18.09.2006 r., K 27/05, oraz z 26.09.2013 r., K 22/12). Inną gwarancją, a jednocześnie wyrazem zasady samodzielności samorządu jest przyznanie jednostkom tego samorządu prawa ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168).

12.4. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego

307 Istotnym elementem samodzielności samorządu terytorialnego jest wyłączenie zasady hierarchicznego podporządkowania (typowej dla relacji wewnątrz administracji rządowej) w odniesieniu do stosunków między jednostką samorządową (jej organami) a organami administracji rządowej. Zapewnieniu niezbędnej jednolitości funkcjonowania całego systemu administracji publicznej (pamiętamy, że obejmuje on administrację rządową i samorząd terytorialny) służą natomiast **procedury nadzorcze**.

Nadzór oznacza szczególną relację między dwoma podmiotami (organami) w administracji publicznej, w ramach której:

1) organowi nadzorującemu przysługują prawne środki władczego oddziaływania na postępowanie i sytuację organu nadzorowanego;
2) środki te są określone przez prawo i mogą być stosowane tylko w zakresie i w sposób prawem przewidziany;
3) stosowanie środków nadzoru nie może prowadzić do wyręczania organu nadzorowanego w jego działalności.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Innymi słowy, istotą nadzoru jest przyznanie organowi nadzorującemu ściśle określonej sumy środków oddziaływania na organ nadzorowany, a poza tym pozostawienie organowi nadzorowanemu możliwości samodzielnego działania. Do typowych środków nadzoru zaliczamy środki dotyczące działalności organu nadzorowanego, takie jak: kontrola, wyrażanie opinii lub zgody na niektóre decyzje czy akty organu nadzorowanego, uchylanie decyzji czy aktów organu nadzorowanego oraz środki dotyczące organu nadzorowanego jako takiego, tzn. rozwiązanie organu czy zawieszenie jego członków. Odpowiednio mówi się o nadzorze weryfikacyjnym i nadzorze represyjnym.

Konstytucja poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego, ale **308**
wskazuje, że nadzór ten jest dokonywany **tylko z punktu widzenia legalności** (art. 171 ust. 1). Organ nadzorczy może badać działalność jednostki samorządu terytorialnego (jej organów) tylko co do jej zgodności z prawem – nie ma prawa oceniać celowości, gospodarności i rzetelności. Nie ma przy tym znaczenia, czy chodzi o zadania własne, czy o zadania zlecone, bo art. 171 ust. 1 odnosi się jednolicie do wszelkiej działalności samorządu, w każdym razie do działalności dokonywanej w sferze publicznoprawnej.

Nadzór jest sprawowany przez organy administracji rządowej. Nie istnieją natomiast procedury nadzorcze między jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli. Polski model samorządu terytorialnego nie ujmuje go bowiem w system powiązany mechanizmami podporządkowania samorządów niższego szczebla samorządom szczebla wyższego – byłoby to nie do pogodzenia z traktowaniem gminy jako podstawowej jednostki samorządowej. Każdy szczebel samorządu realizuje więc przyznane mu zadania samodzielnie, a jedyną formą administracyjnej ingerencji w ich realizację jest nadzór sprawowany przez organy administracji rządowej, tzn. przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz – w zakresie spraw finansowych – przez regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2).

Do najważniejszych **środków nadzorczych** należy zaliczyć:

1) prawo żądania niezbędnych informacji i sprawozdań oraz prawo wizytowania jednostek samorządu terytorialnego;
2) stwierdzenie nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego; jeżeli uchwała takiego organu jest sprzeczna z prawem, to staje się *ex lege* nieważna; rolą organu nadzorczego jest tylko stwierdzenie tej nieważności, a od tego stwierdzenia organ samorządowy może się odwołać, zwracając się do sądu administracyjnego o wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia;
3) wstrzymanie wykonania uchwały organu samorządowego wraz z momentem stwierdzenia jej nieważności;
4) zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego na okres do dwóch lat (nie dłużej jednak niż do nowych wyborów); decyzja może być podjęta tylko przez premiera (a więc nie przez wojewodę)

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

i tylko w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy jednostki samorządu terytorialnego (art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust. 1 u.s.p., art. 85 ust. 1 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa);

5) rozwiązanie zarządu: na szczeblu powiatu przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody, a na szczeblu województwa przez Prezesa Rady Ministrów; na szczeblu gminy odwołanie wójta przez Prezesa Rady Ministrów; jest to możliwe tylko w razie powtarzającego się naruszania przez organ wykonawczy konstytucji lub ustaw.

Wszystkie rozstrzygnięcia organów nadzorczych dotyczące jednostek samorządu terytorialnego podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, ale tylko pod zarzutem ich niezgodności z prawem.

Ten konstytucyjnie przewidziany schemat nadzoru został zakłócony przez (dokonaną w czerwcu 2017 r.) nowelizację ustawy z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Z jednej strony, rozszerzyła ona nadzór izb nad gospodarką finansową samorządu terytorialnego, bo objęła tym nadzorem także kryterium „gospodarności", co może budzić wątpliwości na tle art. 171 Konstytucji. Z drugiej strony, w pełni scentralizowała tryb powoływania kierownictwa izb obrachunkowych i pozostawiła go w gestii premiera i ministra administracji, a usunęła dotychczasowe formy udziału samorządu w tych decyzjach oraz konkursowy tryb ich podejmowania. Nowela ta została jednak zawetowana przez Prezydenta RP, a do lata 2019 r. Sejm nie zajął się tą sprawą.

Poza systemem środków nadzoru przysługujących organom administracji rządowej pozostaje **rozwiązanie rady (sejmiku) przez Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów**, jeżeli rada (sejmik) rażąco narusza Konstytucję lub ustawy (art. 171 ust. 3). Jak ustalił Trybunał Konstytucyjny (uchwała z 5.10.1994 r., W 1/94), nie jest to środek nadzorczy *sensu stricto*, bo nie przysługuje organom administracji rządowej, a jedynie **środek represywny i dyscyplinujący**. Tym samym jego zastosowanie nie podlega kontroli sądu administracyjnego.

Charakteru środka nadzorczego nie ma też procedura indywidualnej skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego – może ją wnieść do sądu administracyjnego każdy, kogo interes prawny czy uprawnienie zostały naruszone taką uchwałą; analogiczną skargę można wnieść na bezczynność organów samorządowych.

Odrębny charakter ma wreszcie instancyjna kontrola decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Stosuje się tu Kodeks postępowania administracyjnego, który jako organ II instancji ustanawia: wojewodę – w sprawach z zakresu zadań zleconych, lub samorządowe kolegium odwoławcze – w sprawach z zakresu zadań własnych. Od decyzji ostatecznej przysługuje skarga do sądu administracyjnego (zob. NB 331).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 13

FINANSE PUBLICZNE, RADIOFONIA I TELEWIZJA, KONTROLA PAŃSTWOWA

Literatura: Bień-Kacała A., *Zasada władztwa daninowego w świetle Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesora*, red. M. Zubik, Warszawa 2017; Chruściak R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007; Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010; Jarzęcka-Siwek E., Liszcz T., Niezgódka-Medek M., Robaczyński W., *Komentarz do ustawy o NIK*, Warszawa 2000; Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2004; Krzywoń A., *Podatki i inne daniny w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011; Łabno A., *Narodowy Bank Polski. Pozycja ustrojowa i funkcje* [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesora*, red. M. Zubik, Warszawa 2017; Mazur J., *Nowa ustawa o NIK*, PiP 1995/8; Mikos A., *Ustrojowa pozycja banku centralnego w Polsce*, Warszawa 2006; Mordwiłko J., *Najwyższa Izba Kontroli a władza sądowa*, PiP 2005/12; Niezgódka-Medek M., *Pozycja ustrojowa NIK – nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r.*, „Kontrola Państwowa" 2013/3; Rybski R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie organów państwa w 2016 r.* [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesora*, red. M. Zubik, Warszawa 2017; Serowaniec M., *Konstytucyjne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich Unii Europejskiej,* Toruń 2018; Sokolewicz W., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem konstytucyjny*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa. Prawo" 2004/9; Sokolewicz W., *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalania*, Prz. Leg. 2004/2; Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006; Zięba-Załucka H., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów w państwach współczesnych*, Rzeszów 2007; Zięba-Załucka H., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji RP*, Rzeszów 2000; Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001; Zubik M., *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, PiP 2001/5.

O kontroli państwowej – zob. także materiały zawarte w miesięczniku „Kontrola Państwowa", zwłaszcza z 1999 r., w numerach 1, 2 i w numerze specjalnym oraz z 2014 r. w numerze jubileuszowym.

13.1. Wprowadzenie

Koncepcja **trójpodziału władz** nie jest w stanie opisać całej złożoności funkcjonowania współczesnego państwa. Wyodrębnienie funkcji ustawodawczej

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

i funkcji sądowniczej jest stosunkowo łatwe, natomiast **funkcja wykonawcza obejmuje całą gamę zróżnicowanych dziedzin**, które muszą być zorganizowane i zarządzane w sposób specyficzny. Już z tego powodu nie da się ich w prosty sposób włączyć w system organizacyjny rządu. **Dodatkowo pojawiają się jeszcze dwa aspekty. Po pierwsze**, sposób zorganizowania aparatu państwowego nie może prowadzić do nadmiernej koncentracji władzy w rękach rządu. Stąd także w ramach funkcji wykonawczych niektóre dziedziny powinny pozostawać poza gestią rządu i być zarządzane w sposób w miarę niezależny. Znakomitym przykładem jest powierzenie znacznej części administracji lokalnej samorządowi terytorialnemu, wobec którego administracji rządowej przysługują tylko ograniczone środki nadzoru. **Po drugie**, niektóre dziedziny administracyjne są tak blisko powiązane z funkcjonowaniem systemu politycznego, a także z prawami oraz wolnościami jednostki, że nie powinny pozostawać w wyłącznej zależności od rządu.

Prowadzi to do pojawiania się odrębnych organów konstytucyjnych, w znacznym stopniu niezależnych od rządu (Rady Ministrów) i realizujących pewne zadania państwowe o szczególnie delikatnym charakterze. Efektem oddzielenia od rządu jest ich bliższy związek z parlamentem, co nie jest bez znaczenia dla rozwoju instytucji tego typu.

W polskiej Konstytucji z 1997 r. wyodrębniono w ten sposób **trzy istotne dziedziny, każdą o odmiennym charakterze: finanse publiczne, radiofonię i telewizję oraz kontrolę państwową**, powierzając całkowitą bądź częściową odpowiedzialność za ich prowadzenie trzem organom konstytucyjnym – Narodowemu Bankowi Polskiemu, Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji oraz Najwyższej Izbie Kontroli.

Poniżej natomiast regulacji konstytucyjnej dokonano w 2010 r. wyodrębnienia prokuratury z systemu organizacyjnego rządu, nadając jej samodzielną pozycję ustrojową. W 2016 r. powrócono jednak do rozwiązań poprzednich i ponownie przyjęto rozwiązanie, gdzie prokuratura zostaje organizacyjnie powiązana z resortem sprawiedliwości, a Minister Sprawiedliwości jest zarazem Prokuratorem Generalnym (zob. też NB 329).

13.2. Finanse publiczne

310 **Kompetencje do prowadzenia finansów państwa należą w znacznym stopniu do Rady Ministrów** – wystarczy przypomnieć, że uchwala ona projekt budżetu państwa, kieruje wykonywaniem tego budżetu, chroni interesy Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4–6). Do Rady Ministrów należy też wyłączna inicjatywa w zakresie wnoszenia ustaw o zaciąganiu długów publicznych oraz ustaw o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221). W ramach rządu szczególna rola przypada Ministrowi Finansów jako organowi właściwemu m.in. w sprawach realiza-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

cji dochodów z podatków i opłat, koordynowania i organizowania współpracy finansowej, kredytowej i płatniczej z zagranicą, realizacji przepisów celnych, finansowania jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa, rachunkowości, kontroli skarbowej (art. 8 ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej).

Ze względu jednak na szczególne znaczenie gospodarki finansowej dla funkcjonowania państwa i wiele różnego rodzaju pokus mogących skłaniać rząd jako organ polityczny do niewłaściwego wykorzystywania wpływu na sytuację finansową państwa Konstytucja przyjęła **uregulowania ograniczające samodzielność rządu** (i podległych mu organów) w zarządzaniu finansami państwowymi. Dotyczą one:

1) precyzyjnego określenia zasady wyłączności ustawy dla normowania spraw związanych z finansami publicznymi;
2) ustalenia odrębności trybu uchwalania budżetu państwa i kontroli jego wykonywania;
3) nadania samodzielnej pozycji konstytucyjnej Narodowemu Bankowi Polskiemu jako centralnemu bankowi państwa.

Wzorem niektórych innych konstytucji (np. niemieckiej Ustawy Zasadniczej) wydzielono problematykę finansów publicznych jako odrębny rozdział X Konstytucji (art. 216–227).

Dwie pierwsze dziedziny wiążą się z konstytucyjnie zaakcentowaną pozycją parla- **311**
mentu w sprawach finansów publicznych. Zasada wyłączności ustawy oznacza, że pewne kwestie najważniejsze mogą być regulowane tylko w drodze ustawy lub z jej wyraźnego upoważnienia. Wynika to także z ogólnych postanowień art. 87 i 92 Konstytucji, ale twórcy Konstytucji z 1997 r. postanowili – głównie ze względu na niedobre doświadczenia rządowej nadaktywności legislacyjnej w omawianej dziedzinie – zasadę tę dodatkowo zaakcentować w odniesieniu do finansów publicznych.

Ustawy muszą więc określać:

1) porządek i ramy publicznej gospodarki finansowej (art. 216) – ustawa musi regulować sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne; zasady i tryb nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne; zasady i tryb zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo; tylko w drodze ustawy może nastąpić ustanawianie monopoli;
2) system podatków i opłat (art. 217) – tylko w drodze ustawy może następować nakładanie podatków i innych danin publicznych, określanie przedmiotów opodatkowania, stawek podatkowych; tylko ustawa może określać zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorie podmiotów zwolnionych od podatków – łatwo zauważyć, że owe zasady mają istotne znaczenie dla ochrony obywatela-podatnika, bo uzależniają określanie jego sytuacji prawnej

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

tylko od decyzji ustawodawczych; koresponduje to z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, który już w poprzednim stanie konstytucyjnym w sposób restrykcyjny podchodził do prawodawstwa rządowego (ministerialnego) w sprawach podatkowych; tak już wyroki TK z 9.11.1999 r., K 28/98, i z 20.11.2002 r., K 41/02;

3) organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 218);
4) unormowanie prawa budżetowego (art. 219 ust. 2) – zasady i tryb opracowywania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości, wymagania, jakim powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej – obecnie kwestie te są normowane w ustawie z 27.08.2009 r. o finansach publicznych.

Wymienione postanowienia konstytucyjne, określając grupy spraw, które muszą być regulowane ustawami, wskazują podstawowe instrumenty, jakimi państwo ma się posługiwać przy realizacji swej polityki finansowej. Znacznie natomiast **ostrożniej Konstytucja wkracza w merytoryczne treści tej polityki, bo ustala tylko dwie konkretne zasady**:

1) zaciąganie pożyczek lub udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo nie może prowadzić do przekroczenia przez państwowy dług publiczny trzech piątych wartości rocznego produktu krajowego brutto, a sposób obliczania wartości krajowego produktu brutto oraz państwowego długu publicznego ma określać ustawa (art. 216 ust. 5); działania naruszające tę normę będą zawsze stanowiły przekroczenie prawa, co może rodzić odpowiedzialność organów lub osób podejmujących takie działania; neutralizacja zewnętrznych skutków takich działań może być trudniejsza, bo mogą one zahaczać o dziedzinę stosunków cywilnoprawnych;
2) ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrycia deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa (art. 220 ust. 2); służy to m.in. ochronie samodzielności banku centralnego, bo postanowienia ustawy budżetowej naruszające ten zakaz (a więc zmuszające NBP do zwiększenia emisji pieniądza) mogą być uznane za niekonstytucyjne, czyli pozbawione skutków prawnych.

312 ! Odrębności trybu uchwalania i wykonywania **ustawy budżetowej** były już omówione (zob. NB 235 i 241). Tu można się ograniczyć do kilku uwag dotyczących samego charakteru tej ustawy.

Uchwalanie budżetu państwa w formie ustawy jest jedną z podstawowych gwarancji zachowania przez parlament właściwej mu pozycji w relacjach z rządem. Choć treść budżetu wykracza poza formuły typowe dla ustaw, a jego kształtowanie zahacza w znacznej mierze o działalność wykonawczą, to we wszystkich państwach współczesnych przyjmuje się, że powinno to należeć do parlamentu. Budżet państwa jest więc

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

uchwalany w formie ustawy budżetowej, która składa się z dwóch elementów: tekstu ujętego w artykuły i wyznaczającego prawne ramy budżetu (jest tam zawarte ogólne określenie wysokości dochodów i wydatków, a także określenie deficytu budżetowego oraz wiele przepisów wskazujących sposób wykonywania budżetu w danym roku) oraz załącznika ujętego w formę licznych tabel i zawierającego specyfikację dochodów i wydatków na konkretne cele poszczególnych organów państwowych. Zakres ustawy budżetowej i treści, jakie muszą być w niej zawierane, precyzuje ustawa o finansach publicznych.

Na tym tle powstaje problem dopuszczalności tzw. obładowywania ustawy budżetowej, tzn. zawierania w niej innych treści, niedotyczących dochodów i wydatków państwa, i bezpośredniego uregulowania sposobu ich realizacji. W praktyce zdarzało się włączanie do ustawy budżetowej uregulowań dotyczących np. podatków, waloryzacji rent i emerytur czy zamrażania indeksacji płac w sferze budżetowej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznano to za niedopuszczalne i sprzeczne z Konstytucją (np. orzeczenie z 24.10.1995 r., K 14/95). Konstytucja z 1997 r. nie zawiera jednoznacznej regulacji, ale nadal należy uznawać obowiązujący charakter zakazu obładowywania budżetu.

Konstytucja nie ustala bezwzględnego nakazu zrównoważenia budżetu, czyli zbilansowania dochodów z wydatkami, choć wysuwano takie propozycje w trakcie prac nad jej tekstem. Uznano, że nie byłoby to podejście realistyczne, bo procesów gospodarczych nie da się podporządkować regulacjom prawnym. Stąd dopuszczalny jest deficyt budżetowy, ale należy pamiętać o uwarunkowaniach zewnętrznych (zwłaszcza o wymaganiach stawianych przez Unię Europejską co do rozmiarów tego deficytu). Na płaszczyźnie konstytucyjnej zaś obowiązuje wspomniany już zakaz pokrywania deficytu przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa oraz zakaz wprowadzania takich poprawek do projektu ustawy budżetowej czy zmian do tej ustawy, które powiększałyby deficyt budżet owy przewidziany w rządowym projekcie ustawy budżetowej (art. 220).

Artykuł 219 ust. 1 ustanawia zasadę jednoroczności (więc okresowości) budżetu, gdyż wymaga uchwalania budżetu na **rok budżetowy**. Jeżeli jest to niemożliwe, powinno dojść do uchwalenia ustawy o prowizorium budżetowym, obejmującej krótszy okres (art. 219 ust. 3; trzeba jednak zaznaczyć, że – jak wskazuje Marek Zubik – w praktyce po 1989 r. tylko raz, w 1992 r., uchwalono taką ustawę). Dopóki zaś nie wejdzie na czas w życie ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym (co w praktyce jest regułą), dopóty gospodarka finansowa prowadzona jest przez Radę Ministrów na podstawie przedłożonego projektu ustawy (art. 219 ust. 4). Daje to wyraz zasadzie, zgodnie z którą państwo nie może pozostać bez budżetowych podstaw swego funkcjonowania, i oddaje przekonanie, że nawet jeżeli prace parlamentarne ulegną opóźnieniu, co nawet może doprowadzić do rozwiązania Sejmu (zob. art. 225), to zawsze musi na czas powstać projekt rządowy.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

313 **Konstytucyjne wyodrębnienie pozycji banku centralnego** jest rozwiązaniem spotykanym w wielu państwach. Jest to wynikiem przekonania, że niebezpieczne jest skupienie w gestii rządu zarówno prawa wydawania pieniędzy, jak i prawa ich drukowania – ostatnie dziesięciolecie PRL dostarczyło w tej mierze bogatego materiału. Rząd jako organ polityczny jest zawsze bardziej skłonny do działań doraźnych, których horyzont czasowy nie wykracza poza najbliższą kampanię wyborczą. Stąd idea odseparowania banku centralnego, nadania jego zarządzaniu mniej spolityzowanego charakteru i skupienia w jego rękach decyzji dotyczących emisji pieniądza. W Polsce koncepcja ta znalazła w miarę pełny wyraz w art. 227 Konstytucji i w ustawie z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim.

Narodowy Bank Polski jest centralnym bankiem państwa i z tego tytułu przysługuje mu szczególny zakres działania. W myśl art. 227 ust. 1 do Narodowego Banku Polskiego należy „wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej". Wejście Polski do strefy euro będzie wymagało zmiany tego przepisu. Z kolei art. 3 u.NBP wskazuje, że podstawowym celem Banku jest „utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP". Niejako z założenia dopuszcza się więc możliwość pewnych napięć między zadaniem utrzymywania stabilnego poziomu cen a kierunkami rządowej polityki gospodarczej i nakłada się na Bank obowiązek powstrzymywania takich działań rządu, które mogą prowadzić do wzrostu inflacji. Z tego względu Konstytucja gwarantuje Narodowemu Bankowi Polskiemu znaczny stopień niezależności, co m.in. znajduje wyraz w ograniczeniu zakresu funkcji kontrolnej Sejmu wobec tego Banku i jego organów (wyrok TK z 22.09.2006 r., U 4/06; zob. też NB 313).

Narodowy Bank Polski ma wyłączne prawo **emitowania** znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 u.NBP). Ustala założenia polityki pieniężnej i przekazuje je innym organom państwa, organizuje rozliczenia pieniężne, gospodaruje rezerwami dewizowymi, prowadzi bankową obsługę budżetu państwa, reguluje płynność banków oraz ich refinansowanie, gromadzi rezerwy obowiązkowe banków, sporządza bilanse płatnicze oraz bilanse należności i zobowiązań płatniczych państwa (art. 3 u.NBP). W realizacji tych zadań Narodowy Bank Polski współdziała z Sejmem, rządem i Ministrem Finansów, co jednak nie przekreśla jego samodzielności w realizowaniu wskazanych zadań.

Organami Narodowego Banku Polskiego są: Prezes, Rada Polityki Pieniężnej i Zarząd (art. 227 ust. 2). **Prezes** jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta (nie jest wymagana kontrasygnata premiera) na okres sześciu lat (art. 227 ust. 3; zob. też wyrok TK z 24.11.2003 r., K 26/03), dopuszczalne jest jednorazowe powtórzenie kadencji. W okresie kadencji Prezes nie może być odwołany (nie ponosi odpowiedzialności politycznej), chyba że złoży rezygnację, nie wypełnia obowiązków na skutek długotrwałej choroby, został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

przestępstwo, został skazany przez Trybunał Stanu (art. 9 ust. 4 i 5 u.NBP). Prezes przewodniczy Radzie Polityki Pieniężnej, Zarządowi Narodowego Banku Polskiego oraz Komisji Nadzoru Bankowego (Komisja ta m.in. wypowiada się w sprawie zezwolenia na utworzenie banków, a także decyduje o zawieszeniu działalności banków i wnioskowaniu o ich upadłość). Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego, nie może też prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 227 ust. 4). Daje to wyraz postulatowi partyjno-polityczności Prezesa, czyli – postulatowi odseparowania go od bieżących problemów politycznych.

Rada Polityki Pieniężnej jest organem złożonym z osób **wyróżniających się wiedzą z zakresu finansów**, ale powoływanych w trybie politycznym: po trzech przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – nie jest wymagana kontrasygnata (art. 227 ust. 5). Kadencja Rady trwa sześć lat; przed jej upływem nie ma możliwości odwołania członka Rady, chyba że w sytuacjach szczególnych (choroba, skazanie przez sąd). Radzie przewodniczy Prezes Narodowego Banku Polskiego. Podstawowym zadaniem Rady jest coroczne ustalanie założeń polityki pieniężnej i przedkładanie ich do wiadomości Sejmowi wraz z przedłożeniem przez rząd projektu ustawy budżetowej. Z kolei w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego Rada jest obowiązana złożyć Sejmowi sprawozdanie z wykonania tych założeń (art. 227 ust. 6). Dalsze zadania Rady określa art. 12 u.NBP.

W skład **Zarządu** wchodzi Prezes NBP, dwóch wiceprezesów oraz czterech do sześciu dalszych członków. Są oni powoływani przez Prezydenta (konieczne jest uzyskanie kontrasygnaty premiera), na wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego (art. 17 ust. 2 i 2a u.NBP). Zarząd realizuje wiele istotnych zadań związanych z funkcjonowaniem Narodowego Banku Polskiego (zob. zwłaszcza art. 17 ust. 3 i 4 u.NBP).

13.3. Radiofonia i telewizja

Problemy radiofonii i telewizji należy dzisiaj postrzegać przez pryzmat **praw i wolności obywatelskich**. Klasycznie pojmowana wolność słowa niemal od razu znalazła swoją kwalifikowaną postać w wolności prasy. Natomiast z końcem XX w. pojawił się nowy rodzaj środków masowego przekazu, zwany często elektronicznymi, o specyficznym wymiarze, którego odrębność wynika przynajmniej z trzech elementów: **314**

1) przekaz radiowy i telewizyjny ze względu na wymagania techniczne musi być poddany ścisłym regułom dotyczącym częstotliwości i zasięgu nadawania; zapewnienie porządku w eterze jest też konieczne ze względu na realizację innych zadań państwa, dla których sprawna łączność stanowi przesłankę niezbędną;
2) przekaz radiowy i telewizyjny oddziałuje na odbiorcę w znacznie większym stopniu niż słowo drukowane, odgrywa więc ogromną rolę zarówno w kształtowaniu

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

postaw moralnych społeczeństwa, jak i w kształtowaniu jego wiedzy i preferencji politycznych;

3) emitowanie programów radiowych i telewizyjnych wymaga poważnych środków finansowych, co ogranicza liczbę potencjalnych nadawców, a więc łatwo może doprowadzić do ukształtowania się tendencji monopolistycznych i znacznie zawęzić tzw. pluralizm zewnętrzny, który w odniesieniu do prasy znajduje wyraz w dużej liczbie tytułów dających szansę wypowiedzi każdej koncepcji politycznej czy społecznej.

Powoduje to konieczność poddania problemów radiofonii i telewizji uregulowaniu prawnemu o bardziej szczegółowym charakterze niż w odniesieniu do prasy. Wolność słowa zderza się tu z wieloma innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, by wspomnieć tylko o prawie do informacji, ochronie moralności publicznej, swobodzie działalności gospodarczej itp. W większości krajów europejskich radio, a zwłaszcza telewizja nie mają w całości charakteru prywatnego. Punktem wyjścia było bowiem powstawanie telewizji państwowej, zwanej bardziej elegancko publiczną, a tym samym pojawiły się dalsze problemy: z jednej strony – zarządu tym odcinkiem własności publicznej, z drugiej – uniemożliwienia rządowi wykorzystywania publicznego radia i telewizji dla doraźnych celów politycznych.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach naszego regionu, sytuacja uległa dodatkowemu skomplikowaniu na tle doświadczeń historycznych. Dla PRL charakterystyczny był państwowy monopol radia i telewizji oraz ich pełne włączenie w polityczny mechanizm sprawowania władzy. Oznaczało to traktowanie radia i telewizji jako instrumentu rządzenia, a więc odrzucenie jakichkolwiek elementów niezależności i pluralizmu.

Zasadniczą zmianą, jaka dokonała się po 1989 r., było stopniowe wyłanianie się prywatnych nadawców radiowych i telewizyjnych, co – z natury rzeczy – wprowadziło pewien element pluralizmu do funkcjonowania mediów indywidualnych. Proces ten dopełniła rosnąca dostępność programów zagranicznych (co jest też obecnie gwarantowane przez prawo europejskie) oraz rozwój nowych technik przekazywania informacji, przede wszystkim internetu. Niemniej publiczna telewizja i radio istniały nadal i odgrywały rolę bardzo istotnego źródła informacji.

Zrodziło to konieczność stworzenia adekwatnych rozwiązań prawnych, które z jednej strony określą ramy korzystania z wolności przysługujących nadawcom prywatnym, a z drugiej strony ujmą w szczegółowe ramy ustrój i działalność publicznych mediów audiowizualnych. Regulacje te zostały zawarte w **ustawie z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji**. Nowelizowano ją wiele razy, nie dotknęło to jednak jej podstawowych założeń, zresztą potwierdzonych (choć w bardzo ogólnikowy sposób) w Konstytucji z 1997 r. Do zmian zasadniczych (i dyskusyjnych z konstytucyjnego punktu widzenia) doszło natomiast w 2016 r., gdy (o czym niżej) w zupełnie nowy sposób ujęto pozycję publicznej radiofonii i telewizji.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Konstytucyjny kształt radiofonii i telewizji opiera się na czterech podstawowych założeniach:

1) **na zniesieniu cenzury** (czemu daje wyraz art. 54 ust. 1 Konstytucji), rozumianej jako uprawnienie państwa do uprzedniego aprobowania treści emitowanych audycji radiowych czy telewizyjnych;
2) **na demonopolizacji**: obok dotychczas istniejących stacji państwowych stworzono możliwość działania nadawcom prywatnym (komercyjnym), ale pod warunkiem uzyskania koncesji, co jest jedną z najistotniejszych różnic w porównaniu z wolnością tworzenia tytułów prasowych;
3) **na zmianie charakteru stacji państwowych**, a w szczególności na przekształceniu ich w nadawców publicznych, którzy – organizacyjnie i politycznie – powinni pozostać odseparowani od aktualnej większości parlamentarnej;
4) **na stworzeniu szczególnego organu konstytucyjnego – Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji**, której zadaniem jest rzetelne organizowanie całokształtu działalności mediów elektronicznych.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest organem konstytucyjnym, postawionym poza schematem trójpodziału władz (zob. też wyroki TK z 16.03.2010 r., K 24/08, oraz z 13.12.2016 r., K 13/16). Choć jej zadania w znacznym stopniu wiążą się z działalnością wykonawczo-administracyjną, to jest usytuowana jak gdyby między egzekutywą a legislatywą, przy zachowaniu wyraźnego dystansu wobec rządu. **315**

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji składa się obecnie z pięciu członków powoływanych przez Sejm (2), Senat (2) i Prezydenta (1) spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu (art. 214 ust. 1 Konstytucji i art. 7 ust. 1 u.r.t.). Kadencja trwa sześć lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Powołanie ponowne na pełną kadencję nie jest dopuszczalne. Członek Rady nie może być posłem ani senatorem (art. 103 ust. 1 Konstytucji), nie może też należeć do partii politycznej, związku zawodowego, nie może prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji (art. 214 ust. 2).

W trakcie kadencji członek Rady nie może być odwołany, chyba że w przypadku:

1) zrzeczenia się funkcji;
2) choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji;
3) skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej;
4) naruszenia przepisów ustawy, stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu;
5) złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu.

Istnieje natomiast procedura politycznej odpowiedzialności Rady *in corpore*. Co roku Rada przedstawia sprawozdanie ze swojej działalności. Jeżeli sprawozdanie to zosta-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nie odrzucone przez Sejm i przez Senat, to kadencja Rady wygasa, ale pod warunkiem potwierdzenia tego wygaśnięcia przez Prezydenta (art. 12 ust. 5 u.r.t.). Jest to dość skomplikowana konstrukcja, wymagająca zgodnego działania wszystkich trzech organów; widzimy też, że dla uratowania Rady wystarczy bierność Prezydenta, a więc zachowanie niewymagające rządowej kontrasygnaty. W praktyce, w 2010 r., obie izby parlamentu odrzuciły sprawozdanie Rady i nie spotkało się to ze sprzeciwem Prezydenta. Efektem było przedterminowe wygaśnięcie kadencji Rady.

Na czele Rady stoi jej **Przewodniczący** wybierany przez Radę spośród swego grona. Odwołać go może tylko Rada. W grudniu 2005 r. nowela do ustawy o radiofonii i telewizji powierzyła Prezydentowi kompetencję powoływania i odwoływania Przewodniczącego Rady, ale Trybunał Konstytucyjny uznał niekonstytucyjność takiego rozwiązania i potwierdził zasadę niezależności KRRiT w systemie organów państwa (wyrok z 23.03.2006 r., K 4/06).

Podstawowe zadania Rady określa art. 213 ust. 1, stanowiąc, że stoi ona: „na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji". Artykuł 6 ust. 1 u.r.t. dodaje też obowiązek stania na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych i interesów odbiorców oraz zapewnienia otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji. Jest to wskazanie podstawowych wartości, jakim służyć ma działalność mediów elektronicznych, a także zaznaczenie konieczności ich harmonizacji, bo łatwo o konflikt między wolnością słowa nadawcy a prawem odbiorcy do informacji i wymaganiami interesu publicznego. Zadania Rady muszą też być odczytywane na tle zasad wyrażonych w art. 10 EKPCz i orzecznictwa ukształtowanego na jego podstawie.

Zakres zadań KRRiT uległ jednak istotnemu ograniczeniu po wejściu w życie ustawy z 22.06.2016 r. o Radzie Mediów Narodowych. Przyjęto w niej założenie, że należy odróżnić funkcję regulatora rynku mediów elektronicznych od funkcji wykonywania nadzoru właścicielskiego nad publiczną radiofonią i telewizją. Pierwsza polega na wyznaczaniu zasad funkcjonowania mediów prywatnych i publicznych, a skierowana jest w znacznym stopniu na działalność nadawców prywatnych, a tym samym musi przynależeć do KRRiT. Drugiej przypisano charakter techniczno-kierowniczy, uznając, że KRRiT nie musi posiadać żadnych dodatkowych (szczególnych) uprawnień wobec mediów publicznych. Realizację tych uprawnień powierzono odrębnej Radzie Mediów Narodowych.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, w ramach sprawowania funkcji regulatora rynku mediów elektronicznych, nadal realizuje wiele istotnych kompetencji, a w szczególności (art. 6 ust. 2 u.r.t.):

1) projektowanie, w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

2) udzielanie i cofanie koncesji na rozpowszechnianie programów (zob. wyrok TK z 18.02.2014 r., K 29/12);
3) sprawowanie kontroli działalności dostawców usług medialnych (kontrola ta jednak nie może przybierać postaci cenzury prewencyjnej; zob. uchwałę TK z 2.03.1994 r., W 3/93);
4) określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji utraciła natomiast dotychczasową kompetencję do powoływania składu rad nadzorczych w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji. Można wątpić, czy takie ograniczenie kompetencji Krajowej Rady jest zgodne z Konstytucją.

W wykonywaniu swych kompetencji Rada może, na podstawie odpowiedniego upoważnienia ustawowego, wydawać powszechnie obowiązujące przepisy w formie rozporządzeń (art. 213 ust. 2).

Struktura organizacyjna publicznej radiofonii i telewizji była dotąd zbudowana w oparciu o „system buforów", które miały oddzielać kierownictwa poszczególnych spółek nadawczych od rządu i aktualnej większości parlamentarnej. Kadencja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji była dłuższa od kadencji Sejmu, Krajowa Rada powoływała rady nadzorcze poszczególnych spółek publicznej radiofonii i telewizji (a orzecznictwo TK dopełniło to zasadą stabilizacji składu personalnego tych rad w okresie ich kadencji – uchwała TK z 13.12.1995 r., W 6/95) oraz – na wniosek tych rad – powoływała zarządy spółek. Choć nie eliminowało to elementu politycznego w funkcjonowaniu publicznej radiofonii i telewizji, odsuwało w czasie możliwość dokonywania zmian.

System ten uległ zasadniczej zmianie w 2016 r. Najpierw, w drodze nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, dokonanej 30.12.2015 r., tymczasowo zmieniono system powoływania rad nadzorczych i zarządów w publicznych spółkach radia i telewizji oraz wygaszono kadencje aktualnych ich członków. Powołanie nowych członków powierzono ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, co umożliwiło rządowi natychmiastowe zyskanie pełnego wpływu na skład tych ciał, więc i na ich dalszą działalność. Okres obowiązywania tego systemu ograniczono do sześciu miesięcy i w tym czasie zamierzano dokonać pełnej reformy ustroju środków przekazu audiowizualnego, czyli przyjąć tzw. dużą ustawę medialną. Nie udało się jednak tego dokonać i przyjęta została regulacja częściowa, zawarta w ustawie z 22.06.2016 r. o Radzie Mediów Narodowych.

Rada Mediów Narodowych dysponuje kompetencjami decyzyjnymi w sprawach dotyczących ustroju i składu osobowego organów kierujących działalnością spółek Skarbu Państwa – jednostek publicznej radiofonii i telewizji (a także Polskiej

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Agencji Prasowej). Składa się z pięciu członków, z których trzech powołuje Sejm, natomiast dwóch powołuje Prezydent spośród kandydatów przedstawianych przez opozycyjne kluby sejmowe (ustawa nie daje jednak jasnej odpowiedzi, czy Prezydent może odmówić powołania przedstawionego kandydata). Zapewniać to ma pluralistyczny skład Rady, z tym że „członkowie sejmowi" zawsze będą w większości. Kadencja członków Rady Mediów Narodowych trwa sześć lat i, pomijając sytuacje nadzwyczajne, nie można ich odwołać przed jej upływem. Jedną z istotnych kompetencji Rady jest powoływanie członków rad nadzorczych (art. 28 ust. 1 u.r.t.) oraz zarządów (art. 27 ust. 3 u.r.t.) w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji. Powołuje też członków rad programowych publicznej radiofonii i telewizji (art. 28a u.r.t.).

316 **Publiczna radiofonia i telewizja** działają w formie jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa. Na szczeblu ogólnokrajowym działają dwie spółki: **Telewizja Polska SA** (w skład której wchodzą też rozgłośnie regionalne) i **Polskie Radio SA**; na szczeblu regionalnym działają spółki radiofonii regionalnej. Forma spółki akcyjnej oznacza, że do jej organizacji i działalności stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych, chyba że ustawa o radiofonii i telewizji zawiera postanowienia szczególne (art. 26 ust. 4 u.r.t.). Odrębności rysują się zwłaszcza w odniesieniu do struktury i sposobu powoływania władz poszczególnych spółek. W myśl art. 28 u.r.t. rady nadzorcze w omawianych spółkach liczą po trzech członków powoływanych przez Radę Mediów Narodowych.

Zarządy spółek, liczące od jednego do trzech członków, są powoływane przez Radę Mediów Narodowych. Zarząd kieruje bieżącą działalnością spółki – zarówno w zakresie organizacyjnym, jak i programowym. Kwestiami programowymi zajmują się też rady programowe istniejące w ramach każdej z omawianych spółek.

Omawiane tu unormowania mają charakter tymczasowy, ale – jak dotąd – nie zapowiada się ich rychłej zmiany. W obecnym kształcie zlikwidowały one jednak system buforów, które dotychczas służyły zapewnieniu względnej niezależności mediów publicznych. Prawda, że pozycję Rady Mediów Narodowych ujęto w sposób dający jej pewną stabilność personalną. Na dziś jednak omawiane reformy pozwoliły większości rządzącej na przejęcie pełnej kontroli nad mediami publicznymi, co nie pozostaje bez wpływu na formę i treść ich przekazu.

317 Istotą funkcjonowania radiofonii i telewizji – zarówno publicznej, jak i prywatnej – powinna być **niezależność programowa**. Nie tylko nie ma ona charakteru absolutnego (także prasa podlega ograniczeniom dyktowanym ochroną dobrego imienia osób trzecich, prawem do prywatności, ochroną interesu publicznego, moralnością publiczną itp.), ale podlega dodatkowym, dalej idącym ograniczeniom. Ustawa o radiofonii i telewizji nakłada na wszystkich nadawców obowiązki o negatywnym i pozytywnym charakterze.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Obowiązki negatywne polegają na wprowadzeniu zakazu rozpowszechniania pewnych treści. Artykuł 18 ust. 1 u.r.t. zakazuje propagowania działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym. Są to formuły bardzo ogólne, ale częściowo znajdujące odpowiedniki w art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 10 ust. 2 EKPCz. W pewnym zakresie nawiązują one też do postanowień Kodeksu karnego i Kodeksu cywilnego (ochrona dóbr osobistych).

Obowiązki pozytywne nakładają na audycje wymóg poszanowania uczuć religijnych odbiorców. Muszą one respektować chrześcijański system wartości (art. 18 ust. 2 u.r.t.); na tym tle dwukrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, uznając tę klauzulę za zgodną z Konstytucją, ale pod warunkiem nadania jej wąskiego rozumienia (zob. uchwałę z 2.03.1994 r., W 3/93, i orzeczenie z 7.06.1994 r., K 17/93). Ustawa nakłada też liczne obowiązki dotyczące struktury programów: określa minimalny udział audycji wytwarzanych przez producentów krajowych oraz wytwarzanych przez producentów europejskich, sposób wyodrębniania reklam i ich proporcji w programie, oznaczanie audycji sponsorowanych, ograniczenia godzin emisji audycji mogących zagrażać psychicznemu, uczuciowemu lub fizycznemu rozwojowi dzieci i młodzieży.

Znacznie szerzej zostały ujęte **obowiązki pozytywne dotyczące publicznej radiofonii i telewizji** (art. 21 u.r.t.). Przede wszystkim, w odróżnieniu od nadawców prywatnych, musi ona zapewniać wewnętrzny pluralizm. Programy publicznej radiofonii i telewizji powinny między innymi:

1) rzetelnie ukazywać całą różnorodność wydarzeń w kraju i za granicą – programy te muszą więc zachowywać neutralność w sporach politycznych między ugrupowaniami parlamentarnymi;
2) sprzyjać swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej;
3) umożliwiać obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym, respektować chrześcijański system wartości, za podstawę przyjmując uniwersalne zasady etyki;
4) służyć umacnianiu rodziny;
5) służyć kształtowaniu postaw prozdrowotnych;
6) służyć zwalczaniu patologii społecznych;
7) uwzględniać potrzeby mniejszości narodowych i grup etnicznych.

Obowiązkiem jednostek publicznej radiofonii i telewizji jest **umożliwianie naczelnym organom państwowym bezpośredniej prezentacji oraz wyjaśniania polityki państwa** (art. 22 ust. 2 u.r.t.), a także stwarzanie partiom politycznym, związkom zawodowym i związkom pracodawców możliwości przedstawiania stanowiska w węzłowych sprawach publicznych (art. 23 u.r.t.), zaś organizacjom pożytku publicznego – możliwość nieodpłatnego informowania o prowadzonej przez nie

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

działalności nieodpłatnej (art. 23a ust. 1); pamiętamy, że odrębne zasady dostępu do radia i telewizji obowiązują w kampanii wyborczej (zob. NB 163).

Nad przestrzeganiem owych obowiązków czuwa w szczególności Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, choć zakres jej kompetencji został poważnie uszczuplony przez powołanie Rady Mediów Narodowych. Nadal jednak Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji zachowuje pozycję regulatora i strażnika prawidłowej działalności mediów niepublicznych. Jej Przewodniczący może nakładać kary pieniężne, a w odniesieniu do nadawców prywatnych Rada może cofnąć koncesję lub odmówić jej odnowienia (co podlega kontroli sądów administracyjnych). Poza tym do działalności radia i telewizji stosują się zarówno postanowienia ustawy – Prawo prasowe, jak też Kodeksu cywilnego i ustaw karnych. Wolność słowa oznacza bowiem zakaz cenzury prewencyjnej, ale nie wyklucza odpowiedzialności następczej, po wyemitowaniu treści naruszających prawo.

13.4. Kontrola państwowa

318 Rozwój zadań rządowych w **państwie współczesnym** postawił problem kontroli sposobu ich wykonywania, zwłaszcza w dziedzinie prawidłowego gospodarowania publicznymi środkami finansowymi. Na szczeblu ogólnopaństwowym zasady tego gospodarowania wyznacza co roku ustawa budżetowa, kontrola wiąże się więc w znacznej mierze z badaniem prawidłowości wykonywania postanowień tej ustawy. Kontrolę tę sprawuje parlament, ale posłowie nie dysponują na ogół odpowiednim przygotowaniem fachowym, by samodzielnie zgłębiać szczegóły finansów rządowych. Dlatego **już blisko 300 lat temu zaczęły się pojawiać wyspecjalizowane organy państwowe, których podstawowym zadaniem była kontrola rządu i administracji, zorientowana na kwestie finansów**. Różny był związek tych organów z parlamentem i różny ich charakter ustrojowy. W państwach niemieckich nadano im kształt **izb obrachunkowych**, zorganizowanych w sposób typowy dla organów administracyjnych (hierarchiczna struktura, zależność urzędnicza), ale wydzielonych poza strukturę rządową i stopniowo zacieśniających swoje związki z parlamentem. We Francji organy kontroli przybrały postać ciał sądowych – Trybunał Obrachunkowy (Cour des Comptes) działa na podstawie zasady niezawisłości i w formach orzeczniczych; jest więc jednakowo oddalony od rządu i od parlamentu.

Wszędzie jednak istotą działania organów kontroli państwowej jest:

1) organizacyjna odrębność i niezależność od struktur rządowych; tym kontrola państwowa różni się od kontroli wewnętrznej, która w najrozmaitszych postaciach funkcjonuje wewnątrz każdej struktury rządowej;
2) wysoki stopień wyspecjalizowania fachowego;
3) zorientowanie działalności na kontrolę *sensu stricto*, tzn. na ustalenie stanu faktycznego, ewentualnie połączone z egzekwowaniem odpowiedzialności personalnej, jednak bez podejmowania środków korygujących stwierdzonej nieprawidłowości; tym kontrola różni się od nadzoru (zob. NB 307).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Polski model kontroli państwowej ukształtował się w początkach II Rzeczypospolitej, nawiązując do rozwiązań niemieckich (a więc odrzucając francuską koncepcję powiązania tej kontroli z organami typu sądowego) i ustanawiając bliskie związki organów kontroli państwowej z parlamentem i jego funkcją kontrolną. **319**

Konstytucja marcowa przewidywała utworzenie Najwyższej Izby Kontroli jako organu powołanego do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, zamknięć rachunków państwa oraz przedstawiania sejmowi wniosków w przedmiocie absolutorium. Zadania Najwyższej Izby Kontroli były przede wszystkim zorientowane na kontrolę rządu i administracji w powiązaniu z kontrolą sejmową, zwłaszcza procedurą absolutorium. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli mianował jednak nie Sejm, lecz Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów.

W dalszym rozwoju historycznym losy Najwyższej Izby Kontroli odzwierciedlały koleje przeobrażeń polskiego systemu politycznego. Konstytucja kwietniowa podporządkowała Najwyższą Izbę Kontroli Prezydentowi, ale nie zmieniła jej zasadniczych zadań. Po II wojnie światowej restytucja Izby została zapowiedziana w Małej Konstytucji z 1947 r. Odpowiednią ustawę uchwalono w 1949 r., ale już trzy lata później Konstytucja z 1952 r. zniosła Najwyższą Izbę Kontroli, a jej miejsce zajęło Ministerstwo Kontroli Państwowej, będące elementem struktury rządu, co dawało wyraz ówczesnej tendencji do deprecjacji roli ustrojowej Sejmu. W końcu 1957 r. – w efekcie Polskiego Października – przywrócono Najwyższą Izbę Kontroli jako organ powiązany bezpośrednio z Sejmem; w 1976 r. ponownie podporządkowano Izbę rządowi, a jej Prezesa uczyniono członkiem Rady Ministrów; w 1980 r. powrócono do modelu z 1957 r. Przyjęta wówczas regulacja w znacznym stopniu nawiązywała do modelu tradycyjnego, nawet jeśli mechanizmy polityczne nadawały tej kontroli ograniczony wymiar.

Nie budziła wątpliwości potrzeba zachowania Najwyższej Izby Kontroli po 1989 r., a kolejna ustawa **z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli** miała charakter porządkujący dotychczasowe doświadczenia i dostosowujący zadania Izby do zmienionych warunków funkcjonowania machiny państwowej. Zmian zasadniczych nie wprowadziła też Konstytucja.

Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli wynika z określenia jej jako naczelnego organu kontroli państwowej (art. 202 Konstytucji). Tym samym Izba skupia w swej kompetencji całokształt kontroli państwowej rozumianej jako badanie działalności organów administracji i współdziałających z nimi jednostek, dokonywane przez fachowy organ zewnętrzny, niezależny od rządu, a powiązany bezpośrednio z parlamentem i służący mu swoim zasobem informacji i wiedzą fachową. Izby nie da się przyporządkować żadnemu z trzech klasycznie pojmowanych elementów władzy: **320**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

1) nie jest ona organem władzy ustawodawczej, choć jest powiązana z Sejmem i współdziała w realizacji funkcji kontrolnej Sejmu;
2) nie jest organem władzy sądowniczej, bo zorganizowana jest w jednolitą strukturę urzędniczą i działa zgodnie z procedurami typowymi raczej dla organów administracyjnych;
3) nie jest wreszcie organem władzy wykonawczej, choć niemal cała jej działalność dotyczy funkcjonowania rządu i administracji.

Stąd Konstytucja (zresztą wzorem wcześniejszych rozwiązań) ujęła regulacje o Najwyższej Izbie Kontroli w odrębny rozdział, wraz z regulacjami dotyczącymi Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Pozwoliło to na zaakcentowanie odrębności ustrojowej Izby, a zwłaszcza jej niezależności od organów władzy wykonawczej.

Specyfika pozycji ustrojowej Najwyższej Izby Kontroli polega, **z jednej strony**, na oddzieleniu Izby od struktur rządowych, czy mówiąc szerzej: struktur władzy wykonawczej, a **z drugiej strony** – na podległości Sejmowi (art. 202 ust. 2). Podległość ta – Jacek Mazur mówi o **ograniczonym zwierzchnictwie** – wyraża się zarówno w uprawnieniach Sejmu (jego Marszałka) do kształtowania personalnego składu Izby, w uprawnieniu Marszałka Sejmu do nadawania Izbie statutu (zob. wyrok TK z 1.12.1998 r., K 21/98), jak i w poddaniu merytorycznej działalności Izby potrzebom efektywnego sprawowania kontroli sejmowej.

Najwyższa Izba Kontroli jest odrębnym organem konstytucyjnym, zawieszonym między Sejmem a rządem i powołanym do kontroli działalności zarówno Rady Ministrów i ministrów, jak i poszczególnych jednostek organizacyjnych składających się na system administracji rządowej, a nawet pozostających poza tym systemem.

321 **Najwyższa Izba Kontroli jest, jak wskazuje jej nazwa, organem kolegialnym, ale w jej strukturze wyeksponowano rolę Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.**

Prezes NIK jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu (art. 205 ust. 1). Punktem wyjścia musi być zawsze uchwała Sejmu w sprawie powołania Prezesa NIK. Wniosek przedstawia Marszałek Sejmu lub grupa co najmniej 35 posłów; konieczne jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 14 ust. 1 u.NIK). Uchwała Sejmu jest następnie przekazywana Senatowi, który w terminie 30 dni podejmuje uchwałę o wyrażeniu zgody na powołanie Prezesa NIK lub odmawia tej zgody. Niepodjęcie żadnej uchwały w tym terminie traktuje się jako wyrażenie zgody (art. 14 ust. 2 u.NIK). Jeżeli natomiast Senat podejmuje uchwałę o odmowie wyrażenia zgody, zobowiązuje to Sejm do powołania innej osoby na stanowisko Prezesa NIK (art. 14 ust. 3 u.NIK).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Prezes NIK jest powoływany na kadencję sześcioletnią (ponowne powołanie dopuszczalne jest tylko raz), a po upływie kadencji pełni obowiązki do czasu powołania następcy (art. 16 ust. 1 u.NIK). Nie może zajmować żadnego innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych; nie może też należeć do partii politycznych, związków zawodowych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością urzędu (art. 205 ust. 2 i 3 Konstytucji). Zastrzeżenia te mają akcentować apolityczność (neutralność partyjno-polityczną) Prezesa NIK, a w każdym razie neutralizować skutki politycznego trybu obsadzania tego stanowiska; pamiętamy, że podobne formuły Konstytucja odnosi do pozostałych organów omawianych w tym rozdziale.

W okresie kadencji Prezes NIK nie ponosi odpowiedzialności politycznej (parlamentarnej), nie ma więc możliwości jego odwołania. Wyjątkiem są sytuacje: zrzeczenia się stanowiska, choroby powodującej trwałą niezdolność do pełnienia obowiązków, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa, skazania przez Trybunał Stanu, złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 17 ust. 1 u.NIK). Prezesowi NIK przysługuje immunitet, który może zostać uchylony przez Sejm w drodze uchwały podjętej większością ustawowej liczby posłów (art. 18a–18g u.NIK).

Wiceprezesi Najwyższej Izby Kontroli (w liczbie trzech) są powoływani przez Marszałka Sejmu po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa NIK (art. 21 u.NIK). Prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz dalszych czternastu członków tworzą **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli**. Członkowie Kolegium są powoływani przez Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa NIK, z tym że siedmiu członków powoływanych jest spośród przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych, a siedmiu – spośród wyższych rangą pracowników Izby (art. 22 u.NIK). Kolegium ma więc skład mieszany, akademicko-urzędniczy, ale z pewną przewagą tego drugiego elementu ze względu na to, że kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli też wchodzi w skład Kolegium. Członkowie Kolegium są powoływani na okres trzech lat, odwołanie jest możliwe tylko w ustawowo wskazanych sytuacjach. Ustawa stwierdza, że: „Osoby wchodzące w skład Kolegium (...) są w sprawowaniu swych funkcji niezawisłe" (art. 22 ust. 3). Nie można jednak zapominać, że większość osób wchodzących w skład Kolegium jest zarazem pracownikami Najwyższej Izby Kontroli, ich niezawisłość ma więc charakter względny. Kolegium ma szeroki zakres działania, zatwierdzając, uchwalając lub opiniując większość istotnych aktów związanych z organizacją i funkcjonowaniem Izby (art. 23 u.NIK).

Aparat urzędniczy Izby jest zorganizowany w **departamenty i biura** na szczeblu centralnym oraz **delegatury** (aktualnie 16 działających w ramach województw) na szczeblu terenowym. Urzędnikom Najwyższej Izby Kontroli wykonującym czynności kontrolne lub nadzorującym ich wykonywanie przysługuje status

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

szczególny, obejmujący m.in. immunitet – nie mogą oni być pociągnięci do odpowiedzialności karnej z powodu swoich czynności służbowych bez uprzedniej zgody Kolegium NIK (art. 88 u.NIK).

322 **Zakres kontrolnych kompetencji Najwyższej Izby Kontroli ma w sensie przedmiotowym charakter uniwersalny**. Obejmuje całokształt działalności organów kontrolowanych, a w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej. Zakres tych kompetencji jest natomiast zróżnicowany, jeśli chodzi o podmioty poddane kontroli i kryteria wykonywania tej kontroli:

1) **obejmuje kontrolę działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych** z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 203 ust. 1 Konstytucji). W tym zakresie kontrola dotyczy więc działalności Rady Ministrów, jej Prezesa i członków, jak też wszelkich organów i instytucji wchodzących w system organizacyjny administracji rządowej. Kontroli podlegają także państwowe podmioty gospodarcze: przedsiębiorstwa i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Izbie przysługuje wobec nich bardzo szeroki zakres kontroli, obejmującej także celowość podejmowanych działań, co może budzić wątpliwości z punktu widzenia samodzielności prowadzenia działalności gospodarczej. Poza tym Najwyższa Izba Kontroli może z własnej inicjatywy kontrolować organy pozarządowe, m.in. Kancelarię Prezydenta, Kancelarię Sejmu i Kancelarię Senatu, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny oraz Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych – ale tylko w zakresie wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej i majątkowej (art. 4 ust. 1 u.NIK). Na zlecenie zaś Sejmu Izba może kontrolować działalność Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Dziecka, Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwową Inspekcję Pracy także w innych aspektach (art. 4 ust. 2 u.NIK). Poza zakresem kontroli pozostaje właściwa działalność organów konstytucyjnych państwa (Sejmu, Senatu, Prezydenta, trybunałów i sądów, RPO, KRRiT). W szczególności kontrolne działania Najwyższej Izby Kontroli nie mogą w żaden sposób dotykać sfery merytorycznej działalności sądów i indywidualnej pozycji niezawisłych sędziów;
2) **obejmuje kontrolę działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności** (art. 203 ust. 2). Kontrolą objęty jest cały system administracji i gospodarki samorządowej, choć na podstawie zawężonych kryteriów, bo nie ma tu zastosowania kryterium celowości. I tak jest to szerszy wymiar oddziaływania niż przyznany organom spra-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wującym nadzór nad samorządem terytorialnym, bo – jak pamiętamy – nadzór ten może być sprawowany tylko z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 1);

3) **obejmuje kontrolę działalności innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych**, ale tylko w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe bądź komunalne oraz wywiązują się z finansowych zobowiązań wobec państwa, i tylko z punktu widzenia legalności i gospodarności (art. 203 ust. 3). Kontrola może więc objąć też prywatne podmioty gospodarcze, ale wtedy zakres, sposób i metody jej sprawowania muszą szanować zasadę swobody działalności gospodarczej.

Jak widzimy, zakres kontroli jest ujęty bardzo szeroko i tylko od praktyki zależy, czy będzie ona silniej orientowana na badanie działalności rządu i ministrów, co jest bliższe zainteresowaniom Sejmu i odpowiada koncepcji Najwyższej Izby Kontroli jako fachowego organu wspomagającego Sejm w wykonywaniu funkcji kontrolnej, czy też będzie się koncentrować na badaniu dolnych ogniw administracyjnych i podmiotów gospodarczych, co wyraża autonomizację kontroli państwowej.

! W ramach sprawowanej kontroli pracownicy Najwyższej Izby Kontroli mają prawo **swobodnego wstępu** do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych, wglądu do wszelkich dokumentów, przeprowadzania oględzin, wzywania i przesłuchiwania świadków, żądania wyjaśnień, a kierownicy jednostek podlegających kontroli mają obowiązek zapewnić im należytą pomoc (art. 29 u.NIK). Wyniki kontroli są ujmowane w protokole kontroli. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli przyjmuje szczegółową procedurę kwestionowania prawidłowości ustaleń zawartych w protokole i ich weryfikacji. Ani kontrolerzy, ani organy Izby nie mogą podejmować decyzji dotyczących działalności jednostki kontrolowanej (tym m.in. kontrola różni się od nadzoru). Jednostce kontrolowanej zostaje jednak przekazane tzw. wystąpienie pokontrolne, zawierające ocenę kontrolowanej działalności, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. Adresat wystąpienia jest obowiązany do poinformowania Izby o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków (art. 62 u.NIK). Najwyższa Izba Kontroli może zawiadomić organy powołane do ścigania przestępstw lub wykroczeń, a także wskazywać na potrzebę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zwolnienia z zajmowanego stanowiska. Najwyższa Izba Kontroli nie ma natomiast obecnie ani możliwości wydawania zarządzeń wymagających wykonania, ani nakładania kar na osoby w jednostkach kontrolowanych.

! W rozwinięty sposób ujęte są obowiązki Najwyższej Izby Kontroli wobec Sejmu, co odpowiada charakterowi tego organu jako pomocnika w realizacji funkcji kontrolnej tej izby parlamentu. Punktem wyjścia jest zasada podległości Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi, nie ma ona jednak charakteru absolutnego, bo ograniczony jest zakres politycznej odpowiedzialności Prezesa i Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wobec Sejmu, a różna długość kadencji łatwo może doprowadzić do sytuacji, w której nowy Sejm będzie musiał współdziałać ze „starym" Prezesem Izby. **323**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek regularnego dostarczania pewnych materiałów Sejmowi. Co roku musi dostarczyć analizę wykonania budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej, a także opinię w przedmiocie udzielenia absolutorium Radzie Ministrów (art. 204 ust. 1). Jest to z politycznego punktu widzenia podstawowe zadanie Izby, bo w sposób całościowy podsumowuje realizację budżetu przez rząd i dostarcza Sejmowi fachowo przygotowanego materiału do podjęcia decyzji w przedmiocie absolutorium. Co roku Izba ma obowiązek przedstawić Sejmowi sprawozdanie ze swojej działalności. Dokumenty te są następnie podawane do wiadomości publicznej (art. 10 u.NIK).

Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek podejmowania i przeprowadzania kontroli na zlecenie Sejmu lub jego organów; w praktyce dochodzi do uzgadniania z Sejmem (odpowiednimi komisjami) okresowych planów pracy Izby, ale zawsze możliwe jest też zlecenie kontroli doraźnej (art. 6 u.NIK). W praktyce rozwinęły się ścisłe związki między komisjami sejmowymi a przedmiotowo odpowiadającymi im jednostkami w Najwyższej Izbie Kontroli. Przedstawiciele Izby uczestniczą w posiedzeniach komisji sejmowych (art. 153 ust. 3 regulaminu Sejmu).

Najwyższa Izba Kontroli przedstawia też Sejmowi wyniki innych ważniejszych kontroli, wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne oraz wystąpienia zawierające zarzuty wynikające z przeprowadzonych kontroli, dotyczące osób wchodzących w skład rządu, kierowników urzędów centralnych, Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Pozostałe konstytucyjne organy państwa nie mają możliwości zlecania Najwyższej Izbie Kontroli działań kontrolnych, ale Prezydent i premier mogą zwracać się z wnioskami o przeprowadzenie kontroli, czemu Izba niewątpliwie uczyni zadość. Izba ma obowiązek informowania Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów o wynikach kontroli przeprowadzonych na ich wniosek, a także o wynikach innych ważniejszych kontroli (art. 8 u.NIK), natomiast terenowe delegatury Najwyższej Izby Kontroli przedstawiają odpowiednie informacje wojewodom i sejmikom województw (art. 9 u.NIK). Prezes Najwyższej Izby Kontroli może też wystąpić do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa – o ile Marszałek dokona takiego skierowania, to premier ma obowiązek udzielenia odpowiedzi w ciągu 60 dni (art. 11a u.NIK).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 14

WŁADZA SĄDOWNICZA. SĄDY



Literatura: Bodio J., Borkowski G., Demendecki T., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 2016; Bojarski Ł., Grajewski K., Kremer J., Ott G., Żurek W. (red.), *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Warszawa 2019; Borkowski G. (red.), *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów,* Warszawa–Toruń 2016; Borkowski G. (red.), *Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich*, Warszawa–Toruń 2016; Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o KRS. Komentarz*, Warszawa 2010; Ereciński T., Weitz K., *Skarga nadzwyczajna w sprawach* cywilnych, Prz. Sąd. 2019/2; Garlicki L., *Sądy – po zmianach*, GSP 2018, t. XL; Garlicki L., *Sądy a Konstytucja RP*, Prz. Sąd. 2016/7–8; Hajduk-Hawryluk I. (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2017; Grajewski K., *Założenia i rzeczywistość władzy sądowniczej*, „Przegląd Konstytucyjny" 2018/1; Jabłoński M., *Uwagi o ewolucji gwarancji niezawisłości i niezależności sędziów i sądów powszechnych* [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, B. Banaszak, Wrocław 1997; Jaworski S.J., *Konstytucjonalizacja prokuratury – problem nadal aktualny, czy już definitywnie zamknięty* [w:] *Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Natalii Gajl*, red. A. Jankiewicz, T. Dębowska-Romanowska, „Trybunał Konstytucyjny, Studia i Materiały" 1999, t. X; Koncewicz T., *Sędziowski obowiązek interpretacji prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym*, Prz. Sąd. 2000/6; Laskowski M., *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019; Machnikowska A., *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach,* Warszawa 2018; Machnikowska A. (red.), *Legitymizacja władzy sądowniczej,* Gdańsk 2016; Mączyński A., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy*, PiP 2000/9; Mikuli P., *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w* Polsce, GSP 2018, t. XL; Piotrowski R. (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015; Podkowik J., *Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP,* Prz. Sąd. 2018/5; Skrzydło W. (red.), *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005; Stępień-Załucka B., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez SN w Polsce*, Warszawa 2016; Szmulik B., *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008; Szmyt A. (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008; *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w RP*, red. Z. Witkowski, J. Jirasek, K. Skotnicki, M. Serowaniec, Toruń 2017; Wróbel W., *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra" 2019/1–2; Zubik M., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Prz. Sąd. 2005/3.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

14.1. Wprowadzenie

324 **Zasada podziału władz** nakazuje nadanie władzy sądowniczej pozycji odrębnej; jak już wspomniano (zob. NB 59), podstawowe znaczenie ma zasada niezależności władzy sądowniczej od legislatywy i egzekutywy, wyrażona m.in. w art. 173 Konstytucji. Sensem istnienia władzy sądowniczej jest bowiem jej zdolność do rzetelnego wymierzania sprawiedliwości, a to nie jest możliwe bez zachowania dystansu wobec władz politycznych.

Struktura władzy sądowniczej nie ma w Polsce jednolitego charakteru. Artykuł 10 ust. 2 zalicza do tej władzy sądy i trybunały, a ta ogólna wskazówka znajduje rozwinięcie w rozdziale VIII Konstytucji, zatytułowanym „Sądy i Trybunały". W rozdziale tym zawarte są regulacje dotyczące sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Władza sądownicza obejmuje tym samym dwa niezależne od siebie segmenty: sądy, które tworzą system wzajemnie powiązanych organów, oraz dwa Trybunały, które są wydzielone poza system sądów i pozostają niezależne względem siebie. Choć między sądami a Trybunałami występują daleko idące różnice, można też wskazać **cechy wspólne tych organów, które zarazem stanowią *differentia specifica* władzy sądowniczej**. Są to:

1) zasada niezawisłości sędziowskiej, odnosząca się jednolicie do sądów i do Trybunałów;
2) oparcie działalności władzy sądowniczej wyłącznie na prawie (a nie na politycznych kryteriach celowości czy efektywności, które są podstawą działalności władz pozostałych);
3) powierzenie władzy sądowniczej zadania rozstrzygania prawnych spraw i sporów, powstających w procesie stosowania prawa lub jego stanowienia;
4) oparcie tego rozstrzygania na sformalizowanych procedurach, silnie akcentujących zasadę kontradyktoryjności.

Władza sądownicza odgrywa istotną rolę zarówno w funkcjonowaniu systemu podziału władz, gdzie powinna pełnić funkcję apolitycznego czynnika równowagi, jak i w ochronie praw i wolności jednostki, gdzie powinna pełnić funkcję apolitycznego gwaranta tych praw.

325 **Sądy** są historycznie pierwszym segmentem władzy sądowniczej opartym na silnej tradycji. Ich rolę należy widzieć na tle ochrony praw jednostki, jako że ogromna większość spraw rozpatrywanych i rozstrzyganych przez sądy dotyczy właśnie jednostki lub podmiotów podobnych. Sądy działają przede wszystkim poprzez wydawanie wyroków, wiążących także dla wszystkich władz publicznych, które muszą dawać im bezwzględny posłuch, nawet gdy nie odpowiadają one ich politycznym interesom.

Funkcją sądów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Artykuł 175 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej spra-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe". Określenie „wymiar sprawiedliwości" zostało odniesione tylko do działalności sądów, nie ma więc zastosowania do działalności obu Trybunałów. Wynika to w znacznej mierze z tradycji (pojęcie „wymiar sprawiedliwości" kształtowało się w okresie, gdy nie istniały jeszcze w Polsce trybunały), ale pozwala też na zaakcentowanie szczególnego związku sądów z ochroną praw jednostki.

Nie wdając się w teoretyczne rozważania nad definicją pojęcia „**wymiar sprawiedliwości**" (doktryna wyróżnia tu definicje przedmiotowe, podmiotowe i mieszane), **można go określić jako działalność państwa polegającą na wiążącym rozstrzyganiu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny**. Podstawą tego określenia jest wyodrębnienie specyficznej postaci działalności państwa, jaką jest rozpatrywanie i rozstrzyganie sporów o prawo, a więc inaczej – sądzenie. Takie określenie wymiaru sprawiedliwości pozwala dać najpełniejszy wyraz znaczeniu art. 175 ust. 1, bo przepis ten należy rozumieć jako nakaz, by wymiar sprawiedliwości (w podanym rozumieniu) był sprawowany przez sądy i tylko przez sądy. Innymi słowy, art. 175 ust. 1 ma być rozumiany jako przepis ustalający **monopol sądów** na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Ów monopol jest szczególnie akcentowany w odniesieniu do tych spraw i sporów, w których choćby jedną ze stron jest jednostka. Artykuł 175 ust. 1 trzeba rozpatrywać w ścisłym związku z art. 45 i art. 77 ust. 2, gwarantującym **każdemu** prawo do sądu. Należy go także łączyć z postanowieniami prawa międzynarodowego (zwłaszcza art. 6 EKPCz i art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych), które formułują gwarancje prawa do sądu.

Monopol sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oznacza stworzenie sądom możliwości ostatecznego rozstrzygnięcia każdej sprawy, której przedmiotem jest spór o prawo, jeżeli choćby jedną ze stron tego sporu jest jednostka. Nie znaczy to, by wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki musiały być od początku rozstrzygane tylko przez sądy. Nie ma przeszkód, aby sądy współistniały z pozasądowymi organami orzekającymi, zawsze jednak sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna, wyrażająca się w możliwości zweryfikowania prawidłowości (legalności) rozstrzygnięcia każdego organu pozasądowego.

Wejście Polski do Unii Europejskiej nadało dwojaką naturę usytuowaniu polskich sądów. W ramach podstawowego nurtu ich działań, polegającego na stosowaniu polskiego prawa, sądy stanowią (wyodrębnioną i niezależną) część systemu polskich organów władzy publicznej. We wszystkich natomiast sytuacjach, gdy sądy krajowe stosują lub współstosują prawo Unii Europejskiej, muszą one też czynić zadość wymogom skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu prawa unijnego, więc – przede wszystkim – dysponować dostatecznymi gwarancjami niezawisłości (wyroki TSUE z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, z 28.07.2018 r., C-216/18, L.M., oraz z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Polsce). Innymi słowy, w tej perspektywie, ustrój sądów może podlegać ocenom nie tylko na tle polskiej konstytucji, ale także na tle prawa Unii Europejskiej.

326 § Charakter sądów jako odrębnego segmentu władzy sądowniczej i powiązanie ich działalności z ochroną praw jednostki wymaga, by ustrój, właściwość i postępowanie sądowe regulowały ustawy (art. 176 ust. 2). Obecnie do **podstawowych unormowań ustroju sądów** należą:
- ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych;
- ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych;
- ustawa z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych;
- ustawa z 08.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym;
- ustawa z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury;
- ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Ustawy uległy bardzo poważnym nowelizacjom w ostatnim trzyleciu, jako że po wygranych wyborach parlamentarnych na jesieni 2015 r. zaczęto dokonywać istotnych zmian w ustroju sądów oraz innych organów ochrony prawa.

Najpierw dotknęły one pozycji prokuratury. Przypomnieć należy, że w PRL prokuratura stanowiła wyodrębniony pion organizacyjny, niezależny (w sensie konstytucyjnym) od rządu. Po zmianach 1989 r. wprowadzono prokuraturę do systemu organizacyjnego rządu i powiązano ją z resortem sprawiedliwości; odpowiednio Minister Sprawiedliwości objął zarazem urząd Prokuratora Generalnego. W 2009 r. uznano, że rozwiązanie to nie jest prawidłowe i powrócono do wydzielenia prokuratury z systemu organizacyjnego rządu, nadając jej pozycję autonomiczną. W początkach 2016 r. zrezygnowano jednak z tego rozwiązania i powrócono do modelu powiązania prokuratury z resortem sprawiedliwości, rewidując zarazem jej strukturę terytorialno-organizacyjną. Nie ma potrzeby rozważania tu zalet i słabości obu tych modeli, pamiętać jednak trzeba, że powierzenie funkcji Prokuratora Generalnego Ministrowi Sprawiedliwości nadaje mu bardzo szeroki zakres kompetencji i istotnie rzutuje na jego pozycję wobec władzy sądowniczej (zob. niżej NB 329).

Następnie, po kilku – przeprowadzonych w maju 2017 r. – zmianach w organizacji administracji sądowej oraz systemie szkolenia przyszłych sędziów, w lipcu uchwalono obszerną nowelizację Prawa o ustroju sądów powszechnych, a w grudniu – nową ustawę o Sądzie Najwyższym oraz zasadniczą nowelizację ustawy o KRS. Kolejne zmiany wprowadzano sukcesywnie w 2018 r.

Ustawy te zburzyły dotychczasowy model organizacji sądownictwa, dopuszczając do dokonania natychmiastowych zmian w strukturze i obsadzie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa, a także – m.in. przez obniżenie wieku emerytalnego sędziów – pozwalając na przeprowadzenie istotnych zmian kadrowych w sądach powszechnych. Przekreślone zostały dotychczasowe

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

związki Krajowej Rady Sądownictwa z samorządami sędziowskimi. Bardzo rozbudowana została pozycja Ministra Sprawiedliwości oraz procedura dyscyplinarnej odpowiedzialności sędziów.

Podstawowe elementy tych zmian kolidują z zasadą niezależności sądownictwa oraz naruszają niezawisłość sędziów, a tym samym – nasuwają bardzo poważne wątpliwości konstytucyjne. Zmiany te wywołały krytyczną reakcję na poziomie europejskim, co m.in. znalazło wyraz w zainicjowaniu wobec Polski procedur przewidzianych przez art. 7 TUE oraz wniesieniu szeregu różnych spraw przed sądy Unii Europejskiej (zob. NB 389).

Jeżeli do tego dodać dokonane już wcześniej przekształcenia składu i organizacji Trybunału Konstytucyjnego (zob. rozdział 15), to pojawia się – kolidująca z wymaganiami Konstytucji z 1997 r. – sytuacja rozbicia zasady podziału władz przez zakłócenie działalności władzy sądowniczej oraz dążenie do poddania sądów politycznej kontroli partii rządzącej.

14.2. Struktura sądów

327 Artykuł 175 nie tylko daje wyraz zasadzie sądowego wymiaru sprawiedliwości, lecz także określa **rodzaje sądów**, jakie mogą istnieć w Rzeczypospolitej. **Obok Sądu Najwyższego istnieją sądy powszechne oraz dwa typy sądów szczególnych: sądy administracyjne i sądy wojskowe. Katalog ten ma charakter zamknięty**, a tym samym należy uznać, że Konstytucja nie dopuszcza tworzenia jakichkolwiek innych sądów szczególnych. W sposób wyraźny Konstytucja zabrania też ustanawiania sądów wyjątkowych oraz trybu doraźnego, chyba że na czas wojny (art. 175 ust. 2).

Sądy powszechne to sądy o właściwości generalnej: sprawują one wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów (art. 177). Tym samym domniemanie kompetencji przemawia na rzecz sądów powszechnych, a ograniczenie ich właściwości jest dopuszczalne tylko na podstawie wyraźnego przepisu ustawy (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 27.10.1999 r., III ZP 9/99, OSP 2000/4, poz. 52; postanowienie TK z 14.11.2007 r., SK 53/06).

328 Konstytucja nie określa **struktury** sądów powszechnych, ale przez wprowadzenie wymogu dwuinstancyjności (art. 176 ust. 1) zakłada, że struktura ta musi obejmować przynajmniej dwa szczeble. Prawo o ustroju sądów powszechnych idzie dalej i nadaje sądownictwu powszechnemu **trójszczeblowy charakter. Sądami powszechnymi są: sądy rejonowe, sądy okręgowe i sądy apelacyjne** (art. 1 § 1 p.u.s.p.). Określanie okręgów sądowych oraz tworzenie i znoszenie poszczegól-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nych sądów należy do Ministra Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (art. 20 p.u.s.p.).

Sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin lub dla części gminy (np. w Warszawie). Sąd rejonowy jest przede wszystkim sądem I instancji, a jego właściwość obejmuje – na zasadzie domniemania kompetencji – sprawy karne i cywilne. Odpowiednio w sądach rejonowych tworzy się wydział karny i wydział cywilny, a w sądach większych mogą być tworzone także odrębne wydziały, w szczególności: 1) rodzinny i nieletnich, 2) pracy i ubezpieczeń społecznych (czasem w formie dwóch odrębnych wydziałów), 3) gospodarczy, 4) ksiąg wieczystych. Jeżeli takie wydziały nie zostaną utworzone, to sprawy rodzinne i nieletnich prowadzi się w ramach wydziału cywilnego, a sprawy pozostałe przekazuje do rozpoznawania przez odpowiednie wydziały w innym sądzie rejonowym, w którym je utworzono.

Sąd okręgowy jest sądem wyższego stopnia. Nie pozostaje obecnie w żadnym związku z obecnym podziałem na województwa. Istnieje 45 sądów okręgowych. **Właściwość sądu okręgowego ma charakter mieszany**: z jednej strony jest on sądem odwoławczym w sprawach rozstrzyganych w I instancji przez sądy rejonowe, z drugiej strony – rozpoznaje w I instancji sprawy poważniejsze lub o charakterze bardziej skomplikowanym, określone przez ustawę. Sąd okręgowy jest podzielony na wydziały: cywilny i karny; można też utworzyć odrębne wydziały: 1) pracy, 2) ubezpieczeń społecznych (mogą działać jako jeden wydział), 3) gospodarczy oraz 4) wydział kontroli danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. Jeżeli takie wydziały nie zostaną utworzone, to sprawy należące do ich zakresu orzekania przekazuje się do rozpoznawania przez odpowiednie wydziały w innym sądzie okręgowym, w którym je utworzono.

Sądy apelacyjne (obecnie jedenaście) tworzone są dla obszaru obejmującego kilka okręgów sądowych. Pełnią one zadania sądu II instancji, bo rozpatrują apelacje od orzeczeń sądów okręgowych działających jako I instancja. W sądach apelacyjnych tworzy się wydziały cywilne, karne oraz pracy i ubezpieczeń społecznych.

W sądach wszystkich szczebli mogą też być tworzone inne wydziały niż wymienione wyżej, a także wydziały bądź ośrodki zamiejscowe.

Sądy powszechne tworzą złożoną strukturę przyporządkowaną zasadzie instancyjności. Struktura ta jest częściowo dostosowana do powszechnego podziału terytorialnego, ale okręgi sądowe mają odrębny charakter. Na szczycie tej struktury znajduje się Sąd Najwyższy, który choć sam nie jest sądem powszechnym, sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1).

329 Organami sądów powszechnych są: prezes oraz – na szczeblu sądów okręgowych i sądów apelacyjnych – organy samorządu sędziowskiego, tj. zgromadze-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nia ogólne i kolegia (art. 21 p.u.s.p.). Sprawami administracyjnymi sądu zarządza jego dyrektor powoływany i odwoływany przez Ministra Sprawiedliwości i – w myśl obecnych uregulowań – w znacznej mierze niezależny od prezesa „swojego" sądu (art. 31a–32d p.u.s.p.).

Prezes kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, pełni funkcje administracji sądowej i sprawuje nadzór administracyjny nad sądami niższymi. Po zmianach z 2017 r. prezesów wszystkich sądów powołuje samodzielnie Minister Sprawiedliwości (a przepisy przejściowe pozwoliły Ministrowi na natychmiastowe dokonanie zmian na wszystkich stanowiskach administracyjnych w sądach powszechnych i wojskowych), usunięto zaś dotychczasowe kompetencje zgromadzeń ogólnych (na szczeblu okręgu i apelacji) do wystąpienia ze sprzeciwem wobec nominacji prezesa. Prezesi powoływani są na kadencję sześcioletnią lub (w sądach rejonowych) czteroletnią (art. 26 p.u.s.p.), ale – w wypadkach wskazanych w art. 27 § 1 p.u.s.p. i bardzo pojemnie ujętych – może ich wcześniej odwołać Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii kolegium danego sądu. Negatywna opinia kolegium wymaga przedstawienia sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa (a jeśli wyda ona negatywną opinię większością dwóch trzecich głosów, to staje się dla Ministra wiążąca).

Co więcej, nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych z lipca 2017 r. (art. 17) przyznała Ministrowi Sprawiedliwości, na okres pierwszych sześciu miesięcy od jej wejścia w życie, przejściową kompetencję do odwołania każdego prezesa i wiceprezesa sądu bez zachowania wymogów z art. 27 p.u.s.p., a nowym prezesom sądów przyznał prawo samodzielnego dokonywania zmian na stanowiskach przewodniczących wydziałów oraz innych funkcjach w ramach danego sądu. Łącznie pozwoliło to czynnikowi administracyjnemu na dokonanie kompletnego przeglądu kadr kierowniczych w sądach powszechnych oraz (art. 18 ustawy lipcowej) sądach wojskowych (konieczne było tu działanie w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej).

Zgromadzenie ogólne działa na szczeblu apelacji i okręgu. Składa się ze wszystkich sędziów danego sądu (a także z przedstawicieli sądów niższych). Do jego zadań należy m.in.: opiniowanie Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na sędziów danego sądu, opiniowanie kandydatury prezesa sądu, wybór sędziów do kolegium, wysłuchiwanie informacji prezesa i kolegium. Kolegium składa się z prezesa sądu, sędziów wybieranych przez zgromadzenie ogólne oraz przedstawicieli niższych sądów. Ustala ono m.in. podział czynności i zasady przydzielania spraw oraz wyraża opinie w różnych sprawach personalnych.

Zwierzchni nadzór nad administracyjną działalnością sądów powszechnych sprawuje Minister Sprawiedliwości. Obejmuje on (art. 8 p.u.s.p.) nadzór nad: 1) zapewnieniem odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów (tu głównymi partnerami Ministra są dyrektorzy sądów); 2) zapewnieniem właściwego toku urzędowania sądu (co może rodzić

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

więcej kontrowersji). Nadzór Ministra jest sferą bardzo delikatną, w każdym razie Ministrowi – pod groźbą odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu – nie wolno w żaden sposób wkraczać w kwestie objęte niezawisłością sędziowską (zob. wyroki TK: z 15.01.2009 r., K 45/07; z 7.11.2013 r., K 31/12; z 14.10.2015 r., Kp 1/15, oraz z 25.05.2016 r., Kp 5/15). Nowelizacja z 2017 r. istotnie rozszerzyła zakres kompetencji przysługujących Ministrowi w sferze omawianego nadzoru, co może prowadzić do zagrożeń dla niezawisłości sędziów w procesie orzekania. Warto przypomnieć, że dyskusje o zakresie kompetencji Ministra nie mogą abstrahować od niedobrych doświadczeń okresu PRL, gdy jego nadzór obejmował też decyzje o nominacjach i awansach sędziowskich. Takie ujęcie roli Ministra stwarzało szerokie możliwości ingerowania w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i niezawisłość sędziów, co jest zjawiskiem typowym dla wszelkich systemów autorytarnych.

§ Dla określenia roli i pozycji Ministra Sprawiedliwości istotne znaczenie ma też określenie jego powiązania z instytucją prokuratury. Jak już wspomniano, w początkach 2016 r. powrócono do modelu włączenia prokuratury do systemu organizacyjnego rządu i postawienia na jej czele Ministra Sprawiedliwości (zob. NB 326). Raz jeszcze należy podkreślić, że powierzenie funkcji Prokuratora Generalnego Ministrowi Sprawiedliwości nadaje mu bardzo szeroki zakres kompetencji i istotnie rzutuje na jego pozycję ustrojową. Skoro bowiem kieruje on działalnością prokuratury, to – w sposób pośredni – jest zaangażowany w te wszystkie sprawy, w których w sądach występują prokuratorzy. Powinno to ograniczająco rzutować na zakres i skalę kompetencji, jakie mogą przysługiwać Ministrowi Sprawiedliwości wobec sądów i orzekających w nich sędziów.

330 ! **Sądy szczególne to sądy o właściwości obejmującej określoną grupę spraw i usytuowane poza systemem sądów powszechnych**. Istnieją w sposób stały i tym różnią się od sądów wyjątkowych (których tworzyć nie wolno, chyba że w czasie wojny). Do postępowania przed nimi stosują się te same co w sądach powszechnych zasady konstytucyjne, i tym różnią się od postępowania doraźnego (które może być wprowadzone tylko w czasie wojny), wykluczającego m.in. dwuinstancyjność.

Konstytucja nie używa obecnie terminu „sądy szczególne" i nie pozostawia ustawodawcy zwykłemu swobody ich tworzenia. Obecnie Konstytucja wymienia tylko dwa typy sądów szczególnych: **sądy wojskowe** i **sądy administracyjne** (art. 175 ust. 1), co oznacza zakaz tworzenia jakichkolwiek innych sądów.

! **A. Sądy wojskowe to wojskowe sądy garnizonowe i wojskowe sądy okręgowe**. Są to sądy karne, właściwe w sprawach o przestępstwa popełnione przez żołnierzy w czynnej służbie wojskowej, a także w sprawach o niektóre przestępstwa popełnione przez cywilnych pracowników wojska oraz żołnierzy sił zbrojnych państw obcych (art. 647 k.p.k.). Sądy garnizonowe orzekają w I instancji, środki odwoławcze od ich orzeczeń i zarządzeń rozpoznają sądy okręgowe, którym przysługuje też

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

pierwszoinstancyjna właściwość w sprawach najpoważniejszych. Jako II instancja występuje wówczas Izba Karna Sądu Najwyższego; poza tym w Izbie Karnej rozpoznaje się kasacje od orzeczeń wydanych w II instancji. Sądy wojskowe podlegają więc orzeczniczemu nadzorowi Sądu Najwyższego (co wynika zresztą z art. 183 ust. 1 Konstytucji), a zwierzchni nadzór organizacyjno-administracyjny należy do Ministra Sprawiedliwości.

Organem samorządu sędziowskiego jest Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych obejmujące wszystkich sędziów tych sądów.

§ **B. Sądy administracyjne** istniały w Polsce międzywojennej, zniesiono je w PRL, a udało się je przywrócić dopiero w 1980 r., gdy utworzono Naczelny Sąd Administracyjny, o poważnie jednak okrojonym zakresie właściwości. W 1990 r. ustanowiono zasadę generalnej właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach kontroli legalności (tzn. zgodności z prawem) decyzji administracyjnych. **331**

§ Konstytucja z 1997 r. przewidziała utworzenie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego (art. 236 ust. 2), a więc podbudowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego systemem sądów administracyjnych, orzekających w I instancji. Odpowiednio, doszło do uchwalenia:

1) ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych;
2) ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

! Sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne, które mogą być tworzone dla obszaru jednego lub kilku województw (obecnie działa 16 wojewódzkich sądów administracyjnych). Sędziowie sądów administracyjnych powoływani są – jak wszyscy inni sędziowie (art. 179) – na czas nieoznaczony przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, a kandydatów na sędziów przedstawiają Krajowej Radzie Sądownictwa zgromadzenia ogólne zainteresowanych wojewódzkich sądów administracyjnych (art. 24 § 4 pkt 2 p.u.s.a.) bądź Zgromadzenie Ogólne Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 46 § 2 pkt 2 p.u.s.a.).

! Podstawowym **zadaniem sądów administracyjnych** jest kontrola „działalności administracji publicznej" (art. 184 Konstytucji), zarówno rządowej, jak i samorządowej. Oznacza to **orzekanie w trzech podstawowych typach spraw** (zob. art. 3 § 2 p.p.s.a.).

Po pierwsze, w sprawach skarg na decyzje administracyjne, inne postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym, inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej (dotyczące uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa), a także na bezczynność organów we wskazanych sprawach. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że właściwość sądów

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

administracyjnych obejmuje wszystkie sytuacje, w których organ administracji publicznej podejmuje (lub obowiązany jest podjąć) określone rozstrzygnięcie władcze dotyczące sytuacji prawnej jednostki (lub podmiotów podobnych). Skargi takie można wnieść dopiero po wyczerpaniu drogi postępowania przed organami administracji i samorządowymi kolegiami odwoławczymi; w zasadzie sąd administracyjny bada tylko legalność (zgodność z prawem; poza bezpośrednią kontrolą pozostaje merytoryczna zasadność podjętej decyzji). Skargę rozpoznaje właściwy terytorialnie wojewódzki sąd administracyjny (nawet jeżeli decyzję administracyjną wydał naczelny lub centralny organ administracji), a od jego wyroku przysługuje stronom (a także prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Rzecznikowi Praw Dziecka) kasacja do Naczelnego Sądu Administracyjnego (którą można oprzeć tylko na zarzucie naruszenia prawa przez sąd I instancji; art. 174 p.p.s.a.). Kompetencje sądów administracyjnych mają charakter kasacyjny, co oznacza – poza pewnymi wyjątkami (np. art. 154 § 2 p.p.s.a.) – że orzeczenie uwzględniające skargę uchyla zaskarżoną decyzję administracyjną bądź stwierdza jej nieważność, natomiast merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy musi zostać dokonane przez odpowiedni organ administracji publicznej, stosownie do ustaleń prawnych zawartych w wyroku sądu administracyjnego. Z tej perspektywy sąd administracyjny występuje jako organ ochrony praw jednostki w jej stosunkach z administracją publiczną i należy go traktować jako jedną z gwarancji przestrzegania Konstytucji (zob. NB 32).

Po drugie, sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na akty prawa miejscowego, stanowionego przez organy samorządu terytorialnego oraz przez terenowe organy administracji rządowej, a także skarg na inne akty organów samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (musimy pamiętać, że w sferze cywilnoprawnej samorząd terytorialny występuje jako normalny uczestnik obrotu prawnego i poddany jest jurysdykcji sądów powszechnych; zob. NB 305). Także w tym zakresie jedynym kryterium kontroli jest legalność (zgodność z prawem). Te zadania sądów administracyjnych wiążą je z procesem sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego; pamiętamy też, że sądy administracyjne są właściwe do kontroli aktów podejmowanych przez organy sprawujące ten nadzór (zob. NB 307).

Po trzecie, sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i samorządowymi kolegiami odwoławczymi (o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej), a także spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej (art. 4 p.p.s.a.). W tych sprawach orzeka w I i ostatniej instancji Naczelny Sąd Administracyjny (art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a.).



Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością sądów administracyjnych w zakresie orzekania, a poprzez swojego prezesa zapewnia też organizacyjne warunki działania tych sądów (pamiętajmy, że Naczelny Sąd

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Administracyjny, podobnie jak Sąd Najwyższy, jest całkowicie oddzielony od systemu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości). Na czele Naczelnego Sądu Administracyjnego stoi jego Prezes, a organami samorządu sędziowskiego są: Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego jest powoływany na sześcioletnią kadencję przez Prezydenta spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185 Konstytucji i art. 44 p.u.s.a.). Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na trzy Izby: Finansową, Gospodarczą oraz Ogólnoadministracyjną, o właściwości określonej ich nazwami (art. 39 p.u.s.a.). Na czele każdej Izby stoi wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, powoływany (na pięcioletnią kadencję) przez Prezydenta, na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, złożony za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 45 p.u.s.a.).

Nadzór orzeczniczy Naczelnego Sądu Administracyjnego nad działalnością sądów administracyjnych jest sprawowany przede wszystkim przez rozpoznawanie skarg kasacyjnych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (zob. NB 331.B) oraz zażaleń na (wskazane w ustawie) postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych (art. 194 p.p.s.a.).

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie wątpliwości prawnych (art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a.).

Uchwały podejmowane są, w zasadzie, przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skład ten może jednak przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi danej Izby, a Izba – Zgromadzeniu Ogólnemu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Odstąpienie od rozstrzygnięcia zawartego w uchwale wymaga nowej uchwały podjętej w odpowiednim składzie. Uchwały te nie mają formalnie mocy wiążącej dla wojewódzkich sądów administracyjnych, ale ze względu na autorytet Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego uprawnienia kasacyjne są szanowane w orzecznictwie.

Sąd Najwyższy stał tradycyjnie ponad systemem sądów powszechnych i szczególnych. Konstytucja z 1997 r. ograniczyła jego rolę, bo zniosła nadzór orzeczniczy Sądu Najwyższego nad sądami administracyjnymi (NSA). **332**

Podstawowym zadaniem Sądu Najwyższego jest sprawowanie nadzoru orzeczniczego nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych (art. 183 ust. 1), co ma na celu m.in. zapewnienie zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa tych sądów (art. 1 pkt 1 u.SN). **Sąd Najwyższy wykonuje swoje funkcje w dwóch podstawowych formach**.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Pierwszą jest rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń sądowych – jeżeli chodzi o sądy powszechne, jest to tylko rozpoznawanie kasacji, natomiast w sprawach wojskowych Sąd Najwyższy orzeka także w charakterze sądu II instancji. Wniesienie kasacji jest ujęte jako uprawnienie stron procesowych, ale – aby uniknąć przeciążenia Sądu Najwyższego – dopuszczalne jest, by ustawowo wyłączać dopuszczalność kasacji w określonych typach spraw, a także by wprowadzać uproszczony tryb oddalania kasacji wadliwych formalnie bądź oczywiście bezzasadnych. Konstytucja nie gwarantuje bowiem trójinstancyjności postępowań sądowych (zob. NB 337). Ustawa z 2017 r. przewidziała też (art. 89–95) szczególną procedurę „skarg nadzwyczajnych", rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy.

Drugą formą działalności Sądu Najwyższego jest podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne budzące wątpliwości bądź rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, sądów powszechnych lub sądów wojskowych. Może to następować na podstawie przedłożenia sądu apelacyjnego, orzekającego w konkretnej sprawie (zob. art. 390 k.p.c. oraz art. 441 k.p.k.), ale także w procedurze abstrakcyjnej (art. 83 u.SN) – na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego oraz niektórych innych organów. Te uchwały abstrakcyjne są podejmowane przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, ale mogą też zostać podjęte przez całą Izbę, połączone Izby lub nawet przez pełny skład Sądu Najwyższego. Uchwały są wiążące dla składów orzekających Sądu Najwyższego (jeżeli skład orzekający w innej sprawie pragnie odstąpić od uchwały, to rozstrzygnięcie musi zapaść przynajmniej na szczeblu całej Izby; art. 87–88 u.SN). Dla sądów pozostałych mają one znaczenie precedensu wspieranego autorytetem Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy wykonuje też inne czynności określone w Konstytucji i ustawach (art. 183 ust. 2). Należy tu zwłaszcza wskazać orzekanie o ważności wyborów (zob. NB 166) i referendów (zob. NB 175), a także opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych (art. 1 pkt 4 u.SN).

! Ustawa z 2017 r. dokonała reorganizacji Sądu Najwyższego: obecnie dzieli się on na pięć izb: Cywilną, Karną, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Dyscyplinarną (art. 3 u.SN). Dwie ostatnie Izby nie istniały dotąd w strukturze Sądu Najwyższego, likwidacji uległa zaś Izba Wojskowa. Na czele każdej Izby stoi Prezes Sądu Najwyższego powoływany, na trzyletnią kadencję, przez Prezydenta (po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego) spośród trzech kandydatów wybranych przez zainteresowaną Izbę (art. 15 § 2 u.SN); w Izbie działa zgromadzenie sędziów Izby jako organ samorządu sędziowskiego. Na czele Sądu Najwyższego stoi Pierwszy Prezes, a organami samorządu sędziowskiego są Zgromadzenie Ogólne oraz Kolegium Sądu Najwyższego.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany na sześcioletnią kadencję przez Prezydenta spośród pięciu kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogól-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ne Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3). Ponieważ każdy sędzia ma tylko jeden głos, oznacza to poważne rozszerzenie pola wyboru pozostawionego Prezydentowi, bo zawsze może on powołać kandydata pozbawionego poparcia większości Sądu. Regulamin przedstawiania kandydatów ustala Prezydent RP, co dodatkowo umacnia jego pozycję w tym procesie.

Pierwszy Prezes kieruje pracami Sądu Najwyższego (art. 14 u.SN), a jego kompetencje są tym szersze, że Sąd Najwyższy (podobnie, jak sądy administracyjne) jest wyłączony spod nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości. Kompetencje Pierwszego Prezesa zostały natomiast istotnie uszczuplone w stosunku do Izby Dyscyplinarnej, co łączy się z odpowiednim usamodzielnieniem Prezesa tej Izby (art. 20 u.SN). Poza tym Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest z urzędu przewodniczącym Trybunału Stanu (art. 199 ust. 2) oraz członkiem Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 pkt 1).

Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym rodzi poważne wątpliwości konstytucyjne. W jej postanowieniach zasadniczych dotyczy to przede wszystkim:
- wzmocnienia dyskrecjonalnej władzy Prezydenta w obsadzie kierowniczych stanowisk w Sądzie Najwyższym oraz w wyrażaniu zgody na pełnienie obowiązków przez sędziego, który ukończył 65 lat (NB 336);
- pozbawienia Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego udziału w przedstawianiu Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziów SN oraz obniżenia kryteriów kwalifikacyjnych, jakie muszą spełniać ci kandydaci;
- rozbicia jednolitości struktury Sądu przez przyznanie znacznego stopnia autonomii Izbie Dyscyplinarnej;
- wprowadzenia procedury „skargi nadzwyczajnej", kolidującej z zasadą ostateczności wyroków sądowych.

Bardzo poważne problemy ujawniły się też w odniesieniu do przepisów przejściowych. Zastosowanie nowej granicy wieku emerytalnego sędziów do urzędujących sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego musiało spowodować odejście znacznej grupy dotychczasowych sędziów, zaś przedłużenie ich urzędu zależało od swobodnych decyzji Krajowej Rady Sądownictwa i Prezydenta RP. Zarazem nowe przepisy przewidziały przedterminowe wygaszenie kadencji urzędującej Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, co rodziło pytanie o zgodność tego rozwiązania z art. 183 ust. 3 Konstytucji, ustalającej tu sześcioletni termin kadencji. Konsekwencją było przyznanie Prezydentowi RP swobody decydowania o obsadzie kierowniczych stanowisk w Sądzie Najwyższym.

Przeprowadzenie tych zmian mogło prowadzić do przerwania konstytucyjnej ciągłości działania Sądu Najwyższego. Zostały one m.in. zakwestionowane przed TSUE, który zarządził ich wstrzymanie (postanowienia z 19.10.2018 r. i 17.12.2018 r., C-619/18, Komisja przeciwko Polsce), a potem uznał, iż naruszają one prawo UE

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

(wyrok z 24.06.2019, C-619/18, Komisja przeciwko Polsce). Doprowadziło to do uchwalenia kolejnej nowelizacji ustawy o SN, przywracającej na urząd dotychczasowych sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (w tym – Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego), do czasu osiągnięcia przez nich wieku przewidzianego w poprzednich przepisach. Oznacza to, że problem powróci, choć w innej formie, w ciągu najbliższych kilku lat.

14.3. Krajowa Rada Sądownictwa

333 Konstytucja z 1997 r. ukształtowała **Krajową Radę Sądownictwa** jako organ kolegialny o szczególnym charakterze, uplasowany, rzec można, między trzema władzami. W jej skład mają wchodzić przedstawiciele wszystkich trzech władz, a jej zadaniem jest pośredniczenie w podejmowaniu przez egzekutywę i legislatywę najważniejszych decyzji dotyczących sądownictwa, reprezentowanie interesów władzy sądowniczej, a przede wszystkim ochrona niezawisłości sędziów i niezależności sądów (art. 186 ust. 1). Warunkiem *sine qua non* dla należytej realizacji tych zadań konieczne jest zachowanie przez Radę niezależności od władz politycznych (parlamentu, Prezydenta i rządu), które są wprawdzie w niej reprezentowane, ale nie mogą dominować ani w kształtowaniu jej składu, ani w procesie podejmowania decyzji.

W swym kształcie i zadaniach Krajowa Rada Sądownictwa nawiązuje do rozwiązań przyjętych we Włoszech, Hiszpanii czy Francji; jej utworzenie było jedną z pierwszych reform dokonanych pod koniec 1989 r. Obecnie ustrój i zadania Rady normuje ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, zasadniczo zmieniona w grudniu 2017 r.

W myśl art. 187 ust. 1 Konstytucji **Krajowa Rada Sądownictwa ma się składać** (art. 187 ust. 1):

1) z czterech posłów i dwóch senatorów, wybieranych przez Izby na okres czterech lat;
2) z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego;
3) z 15 członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów wojskowych na czteroletnią kadencję;
4) z Ministra Sprawiedliwości;
5) z osoby powołanej przez Prezydenta.

Konstytucja wymaga więc, by był to skład mieszany, obejmujący reprezentację wszystkich trzech władz, ale z wyraźną przewagą czynnika sędziowskiego i samorządowego, bo na 25 członków Rady 15 reprezentować ma władzę sądowniczą. Model Rady przewidziany przez Konstytucję opiera się na ustanowieniu jej bliskiego związku z władzą

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

sądowniczą, rozumianego jako konieczna gwarancja zapewnienia Radzie niezależności od władz politycznych.

Nowela z 2017 r. dokonała jednak rozbicia tego modelu, bo przekształciła sposób wybierania „sędziowskich" członków Rady. W poprzednim stanie prawnym (1989–2017) byli oni wybierani przez odpowiednie sądy (zgromadzenia przedstawicieli sądów), co całkowicie separowało ten proces od wpływu i udziału władz politycznych. Nowe przepisy powierzyły natomiast Sejmowi wybór tych członków Rady. Muszą oni być, oczywiście, sędziami, ale:

1) zniesiono parytet miejsc przyznawanych sędziom reprezentującym poszczególne rodzaje sądów;
2) dopuszczono zgłaszanie kandydatów nie tylko przez grupy sędziów, lecz także przez grupy 2000 obywateli;
3) przyznano klubom parlamentarnym oraz odpowiedniej komisji sejmowej przygotowanie ostatecznej listy;
4) wprowadzono system wyboru przez Sejm większością trzech piątych głosów (co dawałoby pewne gwarancje dla opozycji), ale w razie nieuzyskania tej większości w ponownym głosowaniu wystarcza bezwzględna większość głosów (art. 11a–11e u.KRS).

Oddaje to aktualnej większości parlamentarnej pełnię decyzji o składzie Rady, a tym samym władza sądownicza została pozbawiona autonomicznej kompetencji do wyznaczania swych reprezentantów. Co więcej, przepisy przejściowe wygasiły kadencję urzędujących „sędziowskich" członków Rady, co pozwoliło na dokonanie zmiany jej składu już w kwietniu 2018 r.

W perspektywie konstytucyjnej wzbudziło to wątpliwości zarówno z punktu widzenia zasady podziału i równowagi władz (art. 10), jak i zasady niezależności sądów od innych władz (art. 173). Nie znalazły one jednak uznania Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził zgodność tych rozwiązań z Konstytucją RP (wyrok z 25.03.2019 r., K 12/18). Stanowisko Trybunału nie wydaje się przekonywające. W polskim modelu relacji między władzami Krajowa Rada ma odgrywać rolę szczególnego zwornika, chroniącego sądownictwo przed bezpośrednimi ingerencjami parlamentu bądź władzy wykonawczej. Konieczną przesłanką należytego wypełniania tej roli jest niezależność Rady od tych władz. Trzeba przecież pamiętać, że wiele kompetencji Rady dotyczy spraw personalnych sądownictwa, a obecne rozwiązania dopuszczają takie uformowanie składu Rady, które może pozwolić władzom politycznym na pośrednie kontrolowanie procesu nominacji sędziowskich. Warto dodać, że omawiane unormowania są obecnie przedmiotem rozpatrywania przez Trybunał Sprawiedliwości, do którego polskie sądy skierowały kilka pytań prejudycjalnych.

Rada wybiera ze swojego składu przewodniczącego oraz prezydium, a obraduje na posiedzeniach plenarnych (art. 20 u.KRS).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Podstawowe kompetencje Rady są związane ze sprawami personalnymi sądownictwa: Rada przedstawia Prezydentowi wnioski w sprawie powołania sędziów i asesorów sądowych (o czym niżej, NB 335) oraz w sprawie przeniesienia sędziego w stan spoczynku i podejmuje wiele innych decyzji dotyczących sytuacji sędziego.

Rada wyraża opinie co do propozycji zmian ustroju sądów oraz wynagrodzeń sędziowskich, co włącza ją w proces ustawodawczy, a niezasięgnięcie opinii Krajowej Rady Sądownictwa powoduje proceduralną niekonstytucyjność ustawy (zob. wyroki TK z 28.11.2007 r., K 39/07, oraz z 13.06.2013 r., P 35/12). Rada wypowiada się również w sprawach etyki zawodowej sędziów (uchwalając m.in. zbiór zasad etyki zawodowej), wysłuchuje różnych informacji o działalności sądów i problemach sądownictwa oraz je omawia.

14.4. Sędziowie

334 Sędziowie tworzą szczególny korpus prawniczy odróżniający się od innych funkcjonariuszy państwa nie tylko szczególnym poziomem kwalifikacji, ale przede wszystkim zasadą niezawisłości, która od stuleci jest traktowana jako podstawowy element określający pozycję sędziego. W sądach zatrudniani są także różnego rodzaju urzędnicy sądowi (art. 147 p.u.s.p.), wśród których szczególną pozycję zajmują asesorzy (mający perspektywę powołania w przyszłości na stanowisko sędziego), referendarze sądowi (mogą oni samodzielnie wykonywać niektóre należące do sądów czynności z zakresu ochrony prawnej – np. dotyczące kosztów sądowych, o ile nie stanowią one „wymiaru sprawiedliwości"; zob. wyrok TK z 12.05.2011 r., P 38/08), kuratorzy sądowi oraz asystenci sędziów.

Zasadę niezawisłości sędziowskiej wyraża art. 178 ust. 1 Konstytucji, wskazując, że „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom". Przepis ten nie określa pojęcia „niezawisłość", a tylko wyznacza jej ramy przez wskazanie podległości sędziego Konstytucji i ustawom. Należy uznać, że Konstytucja potraktowała niezawisłość jako tzw. pojęcie zastane, tzn. założyła, że pojęcie to zachowało tradycyjnie przypisywaną mu treść.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Niezawisłość musi więc oznaczać niezależność sędziego zarówno od stron sporu jak i organów państwa. Korelatem zasady niezawisłości po stronie sędziego jest obowiązek bezstronności" (orzeczenie z 9.11.1993 r., K 11/93, oraz wyrok z 24.06.1998 r., K 3/98).

Niezawisłość oznacza stworzenie sędziemu pozycji umożliwiającej sprawowanie urzędu (orzekanie) w sposób zgodny z własnym sumieniem, w sposób wolny od jakichkolwiek możliwości bezpośrednich i pośrednich nacisków zewnętrznych. Nie-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

zawisłość oznacza m.in., że sędzia nie może być pociągnięty do jakiejkolwiek odpowiedzialności za treść wydawanych przez siebie orzeczeń. Niezawisłość jest zarazem ograniczona przez podporządkowanie sędziego przepisom Konstytucji i ustaw, w ramach i na podstawie których powinien on dokonywać wszystkich czynności.

Jedną z podstawowych przesłanek niezawisłości sędziowskiej jest stworzenie takich warunków sprawowania urzędu, aby sędzia nie był poddawany naciskom. Oznacza to przede wszystkim zakaz podejmowania jakichkolwiek pozaprocesowych oddziaływań na decyzje sędziego zarówno przez strony postępowania, jak i – co znacznie groźniejsze – przez przełożonych, władze czy czynniki polityczne. Tym samym zwłaszcza osoby piastujące wysokie stanowiska państwowe czy polityczne muszą nauczyć się zachowywania wyjątkowej powściągliwości w formułowaniu krytyki czy oceny orzecznictwa sądowego w szczególności, a władzy sądowniczej w ogólności.

Historia polskiego sądownictwa zna, niestety, wiele przykładów pogwałcenia niezawisłości, choć zna też wiele sytuacji, w których sędziowie potrafili się przeciwstawić naciskom. Poza naciskami, rzec można: bezpośrednimi czy zewnętrznymi, sędzia musi też mieć wewnętrzne poczucie stabilizacji. Już ponad 80 lat temu Stanisław Gołąb wskazywał, że sytuacja prawna sędziego nie może prowadzić do poczucia zagrożenia i niepewności kadry sędziowskiej, bo wtedy sędzia staje się podatny na oddziaływania z zewnątrz.

Dla sytuacji prawnej sędziego znaczenie podstawowe ma sposób jego powołania oraz zapewnienie gwarancji stabilności i bezpieczeństwa zawodowego, a więc – krótko mówiąc – gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

Sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Są- **335**
downictwa (art. 179). Zanim jednak dojdzie do ostatecznego powołania sędziego, konieczne jest przeprowadzenie wielu wstępnych etapów postępowania.

§ System kształcenia kadr sędziowskich został zasadniczo zmieniony ustawą z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Jednym z powodów jej uchwalenia była potrzeba zlikwidowania urzędu asesora sądowego w tradycyjnym (uzależnionym od Ministra Sprawiedliwości) kształcie. W 2015 r. przywrócono urząd asesora, a od 2018 r. mianowania asesorów w sądach powszechnych i administracyjnych dokonuje Prezydent na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. System powoływania ściśle powiązano z konkursowymi egzaminami w ramach Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Pozostawiono też zasadę względnej nieusuwalności asesorów, w każdym razie nie może tego dokonywać Minister Sprawiedliwości.

Na stanowisko **sędziego sądu rejonowego** może zostać powołana osoba, która:
1) ma wyłącznie obywatelstwo polskie;
2) korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

3) ma nieskazitelny charakter;
4) ukończyła wyższe studia prawnicze i uzyskała tytuł magistra;
5) jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego;
6) ukończyła 29 lat;
7) złożyła egzamin sędziowski lub prokuratorski;
8) zajmując stanowisko asesora sądowego, pełniła obowiązki sędziego przez okres co najmniej trzech lat.

Gdy chodzi o powołanie na stanowiska sędziów w **wyższych sądach**, wymienione przesłanki uzupełnia lub zastępuje się wymogiem odpowiedniego stażu pracy w sądownictwie lub w innych zawodach prawniczych – do powołania do Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego konieczny jest co najmniej dziesięcioletni staż. Wymogów aplikacji i stażu pracy nie stosuje się wobec profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych, zatrudnionych w placówkach naukowych. W sumie wymagania te mają zapewnić wysoki poziom kwalifikacji zawodowych i moralnych sędziego.

Obecne przepisy przyjmują system samozgłaszania się kandydatów. W sądach powszechnych kandydaci składają zgłoszenia na ręce prezesów sądów okręgowych (także, gdy chodzi o kandydatów do sądów rejonowych) bądź apelacyjnych. Prezesi zarządzają przeprowadzenie oceny kwalifikacji i ostatecznie kandydatury zostają zaopiniowane przez zgromadzenie ogólne odpowiedniego sądu. Tak zaopiniowani kandydaci są przedstawiani Krajowej Radzie Sądownictwa, która rozstrzyga o przedstawieniu wniosków Prezydentowi.

Decyzja o powołaniu sędziego należy – w ostatecznym rachunku – do Prezydenta. Nie jest wymagana kontrasygnata (art. 144 ust. 3 pkt 17). Prezydent może odmówić powołania przedstawionego mu kandydata (wyroki TK z 5.06.2012 r., K 18/09, oraz z 8.05.2012 r., K 7/10) – w praktyce takie odmowy zdarzyły się w 2008 r., a także w 2017 r.

Konstytucja ustala wyłączność Krajowej Rady Sądownictwa w przedstawianiu Prezydentowi wniosków o powołanie sędziów, co oznacza, że Prezydent nie może powołać nikogo, kto nie został zaproponowany przez Radę. Kluczowe znaczenie ma tu natura ustrojowa Rady. Jak wiemy, poprzednie przepisy przewidywały, że większość członków Rady była powoływana przez władzę sądowniczą. Ograniczało to kompetencje władz politycznych w kwestiach nominacyjnych, bo pozostawało im tylko prawo do negatywnych decyzji, czyli do odmowy powołania zaproponowanych kandydatów. Zmiany z 2017 r. przekreśliły tę gwarancję, bo nowy sposób powoływania „sędziowskich" członków Rady pozbawił ich charakteru bezpośrednich reprezentantów władzy sądowniczej. Może to doprowadzić do – konstytucyjnie niedopuszczalnej – sytuacji, gdy – w aspekcie politycznym – proces powoływania i awansowania sędziów znajdzie się pod kontrolą parlamentu, Prezydenta i Ministra Sprawiedliwości.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Powołanie sędziego dokonywane jest na stanowisko w sądzie określonego rodzaju. Awans (np. z sądu rejonowego do sądu okręgowego) wymaga ponownego powołania sędziego przez Prezydenta, więc zachowany musi być cały omówiony wyżej porządek postępowania (wyrok TK z 8.05.2012 r., K 7/10).

Wymienione przesłanki i tryb powołania dotyczą sędziów wszystkich sądów (odmiennie natomiast obsadzane są stanowiska sędziów obu Trybunałów), z tym że w sądach wojskowych występują pewne odrębności, a powoływanie sędziów Sądu Najwyższego odbywa się (mocą ustawy z 8.12.2017 r.) bez jakiegokolwiek udziału zgromadzenia ogólnego tego Sądu.

Gwarancje niezawisłości sędziowskiej należy rozpatrywać w aspektach personalnym i merytorycznym. **336**

Aspekt personalny odnosi się do praw i obowiązków sędziego. W tym zakresie są to:

1. **Stabilizacja urzędu sędziego: sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony** (art. 179), co należy rozumieć jako powołanie na stałe, tzn. do osiągnięcia wieku emerytalnego, po czym sędzia przechodzi w stan spoczynku (zachowując niektóre prawa i obowiązki sędziego). Dotychczasowe przepisy przewidywały, że wiek ten w sądach powszechnych wynosił 67 lat, jeżeli jednak sędzia złożył odpowiednie oświadczenie Ministrowi Sprawiedliwości (i przedstawił odpowiednie zaświadczenie o stanie zdrowia), to mógł pełnić urząd do ukończenia 70. roku życia. Nowelizacje Prawa o ustroju sądów powszechnych z 2017 i 2018 r. – po pierwsze – obniżyły wiek obowiązkowego przejścia w stan spoczynku do 65 lat, a – po drugie – dopuściły dalsze pełnienie urzędu (do ukończenia 70 lat), o ile wyrazi na to zgodę Krajowa Rada Sądownictwa (art. 69 p.u.s.p. – wobec sędziów Sądu Najwyższego zgodę tę wyraża Prezydent, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa – art. 37 u.SN). Rozwiązania te nadają procedurze przedłużenia urzędu czysto uznaniowy charakter i przez to pozostają w kolizji z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Najwyraźniej rysuje się to w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego, gdyż decyzje w ich sprawie podejmuje organ polityczny, jakim jest Prezydent. Przyznanie tych decyzji Krajowej Radzie Sądownictwa byłoby łatwiejsze do zaakceptowania, ale pod warunkiem zachowania jej niezależności wobec władz politycznych. System powoływania „sędziowskich" członków przez aktualną większość parlamentarną warunku tego jednak nie spełnia.

2. **Nieusuwalność sędziego**: sędzia może zostać złożony z urzędu jedynie w sytuacjach wyjątkowych, tylko na mocy orzeczenia sądu (także sądu dyscyplinarnego) i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Sędzia może też zostać przeniesiony w stan spoczynku ze względu na stan zdrowia lub w razie zmian w organizacji sądowej (art. 180).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

3. **Nieprzenaszalność sędziego**: sędzia nie może zostać, wbrew swej woli, przeniesiony do innego sądu lub na inne stanowisko, chyba że na mocy orzeczenia sądu (np. dyscyplinarnego) w sytuacjach wyjątkowych, określonych przez ustawę (art. 180).

4. **Immunitet sędziowski**: sędzia może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub pozbawiony wolności tylko za uprzednią zgodą sądu określonego w ustawie. Nie może być też zatrzymany lub aresztowany, chyba że zostanie ujęty na gorącym uczynku przestępstwa, przy którym jest to niezbędne (art. 181; zob. wyrok TK z 28.11.2007 r., K 39/07).

5. **Odpowiedzialność dyscyplinarna**: za naruszenie obowiązków sędziowskich ponoszona jest odpowiedzialność wyłącznie przed sądami dyscyplinarnymi, złożonymi z sędziów. Sądy dyscyplinarne są tworzone przy sądach apelacyjnych, natomiast – mocą noweli z 2017 r. – w Sądzie Najwyższym utworzono odrębną Izbę Dyscyplinarną, m.in. rozpoznającą odwołania od orzeczeń niższych sądów. Pierwsze doświadczenia praktyki wskazują, iż mogą zarysować się zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej, zwłaszcza że równoległej rewizji uległy procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej.

6. **Niepołączalność**: sędzia nie może zajmować innych urzędów i funkcji państwowych (np. art. 103 ust. 2 Konstytucji), nie może podejmować zajęć, które przeszkadzałyby w pełnieniu obowiązków lub mogłyby uchybiać godności sędziego, lub zachwiać zaufanie do jego bezstronności (art. 82 p.u.s.p.); łączy się z tym odniesienie do sędziów przepisów antykorupcyjnych, m.in. sędziowie mają obowiązek składania oświadczeń o swoim stanie majątkowym.

7. **Apolityczność**: sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3 Konstytucji). Oznacza to zakaz angażowania się sędziów w kampanie polityczne, ale nie wyklucza możliwości kandydowania w wyborach parlamentarnych bądź samorządowych (art. 98 p.u.s.p.). Dopiero w razie uzyskania mandatu parlamentarnego lub samorządowego sędzia musi zrzec się urzędu.

8. **Status materialny i zasady wynagradzania**: Konstytucja nakazuje zapewnienie sędziemu warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadającego „godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków" (art. 178 ust. 2). Znajduje to wyraz w odrębnych zasadach ustalania wysokości wynagrodzeń (nieodbiegających jednak od aktualnego stanu finansów państwowych), w odmiennej regulacji emerytalnej (stan spoczynku), a także w zasadzie, zgodnie z którą wynagrodzenia zasadnicze sędziów równorzędnych sądów są równe (zob. orzecznictwo TK w tych kwestiach, zwłaszcza wyrok z 4.10.2000 r., P 8/00).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Aspekt merytoryczny niezawisłości oznacza, że sędzia – poza podległością prawu – może być w rozstrzyganiu sprawy poddany tylko wskazówkom sformułowanym w orzeczeniu sądu wyższego, zgodnie z przepisami obowiązujących procedur. Niedopuszczalne są jakiekolwiek wskazania czy sugestie płynące z innej strony bądź formułowane w inny sposób. Tu istotne problemy łączą się przede wszystkim z zakazem nadużywania kompetencji przez organy administracji sądowej, a także z nakazem zachowania stosownej rezerwy przez polityków oraz przez środki masowego przekazu.

Także podległość sędziego prawu ma ograniczony zakres, bo sędziowie „podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom" (art. 178 ust. 1). Oznacza to, że sędzia ma obowiązek przestrzegania i stosowania Konstytucji oraz ustaw (a także umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, jak również aktów, o których mowa w art. 91 ust. 3).

Sędzia może rozważać, czy ustawa mająca zastosowanie w rozpoznawanej przez niego sprawie jest zgodna z Konstytucją. Jeżeli uzna brak takiej zgodności, to podstawową drogą działania jest skierowanie tzw. pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego (zob. NB 351). Nie można jednak wykluczać, że w pewnych sytuacjach sędzia może też samodzielnie odmówić zastosowania ustawy w konkretnej sprawie. Podobnie należy widzieć sytuacje, gdy przepis ustawy okazuje się sprzeczny z postanowieniami umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 91 ust. 1–2 Konstytucji. Natomiast prawo Unii Europejskiej w sposób wyraźny przyznaje każdemu sądowi kompetencję do odmowy zastosowania przepisu prawa krajowego (więc – także ustawy) sprzecznego z regulacjami prawa unijnego (zob. NB 405).

Sędzia nie jest związany aktami podustawowymi (zwłaszcza rozporządzeniami) i może przy rozpatrywaniu poszczególnych spraw samodzielnie oceniać zgodność tych aktów z ustawami i Konstytucją, a w razie stwierdzenia niezgodności – odmawiać stosowania tych aktów (pomijać je przy orzekaniu) (zob. też NB 126).

14.5. Konstytucyjne zasady działania sądów

Konstytucja wskazuje **kilka zasad podstawowych, wokół których musi być zbudowana struktura sądów i procedura ich funkcjonowania**. Można rozróżnić zasady organizacji sądownictwa, prawa jednostki związane z postępowaniem sądowym oraz zasady praworządnego procesu. 337

Jeśli chodzi o zasady organizacji sądownictwa, to należy wymienić następujące:

1. **Zasada dwuinstancyjności** (art. 176 ust. 1) oznacza, że w każdej sprawie należącej do właściwości sądów musi istnieć proceduralna możliwość zwrócenia się do sądu wyższej instancji o zbadanie prawidłowości orzeczenia wydane-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

go przez sąd I instancji. Zasada ta dotyczy **postępowania sądowego**, a więc większości spraw rozpoznawanych przed sądami. Znaczenie najważniejsze przypadnie jej w sprawach karnych, cywilnych i z zakresu prawa pracy (zob. orzeczenie TK z 27.06.1995 r., K 4/94), ale w myśl art. 236 ust. 2 musi ona znajdować zastosowanie także w sprawach administracyjnych. Dwuinstancyjność jest wymaganiem minimalnym, a art. 176 ust. 1 celowo sformułowano w sposób otwierający możliwość tworzenia dalszych etapów procedury, np. kasacji. Niemniej dopuszczenie kasacji w poszczególnych typach spraw zależy od ustawodawcy i nigdy nie jest wymogiem konstytucyjnym, bo Konstytucja nie ustanawia modelu trójinstancyjności postępowania sądowego (postanowienia TK z 19.05.1998 r. i z 24.06.1998 r., Ts 75/98; wyroki TK z 10.07.2000 r., SK 12/99, oraz z 30.05.2007 r., SK 68/06).



2. **Zasada udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości** (art. 182). Konstytucja nie precyzuje form tego udziału, jego ukształtowanie jest zatem pozostawione ustawodawstwu zwykłemu. W Polsce nie stosuje się systemu ławy przysięgłych, tzn. odrębnego ciała orzekającego, uniezależnionego od zawodowego sędziego, złożonego z losowo dobranych obywateli i wypowiadającego się przede wszystkim o winie oskarżonego lub o zasadności roszczenia cywilnego. Od kilku dziesięcioleci stosuje się natomiast system sądu ławniczego, tzn. sądu o mieszanym składzie, obejmującym zawodowego sędziego oraz ławników. Sąd taki działa w sposób jednolity, tzn. sędzia wraz z ławnikami rozstrzygają wszystkie kwestie (w sprawach karnych – zarówno kwestię winy, jak i kary) i większością głosów wydają orzeczenie.

Ławnicy występują w sądach powszechnych i wojskowych, a nowa ustawa o Sądzie Najwyższym wprowadziła ich też do rozpoznawania przez ten Sąd „skarg nadzwyczajnych" oraz spraw dyscyplinarnych. Ławnicy sądów powszechnych są wybierani przez rady gmin z obszaru działania danego sądu; kandydatów mogą zgłaszać prezesi sądów, stowarzyszenia, organizacje i związki zawodowe, a także grupy wyborców (art. 162 p.u.s.p.). Ławników Sądu Najwyższego wybiera Senat.

Kandydat na ławnika musi mieć obywatelstwo polskie, ukończone 30 lat, pracować lub mieszkać w miejscu kandydowania co najmniej przez rok, musi też wykazywać nieskazitelny charakter. Pewne grupy zawodowe nie mogą być ławnikami, dotyczy to w szczególności: osób zatrudnionych w sądach i prokuraturach, policjantów, adwokatów, radców prawnych, duchownych i funkcjonariuszy Służby Więziennej (art. 159 p.u.s.p.). Kadencja ławników trwa cztery lata; w wyjątkowych wypadkach możliwe jest odwołanie przed upływem kadencji (art. 166 p.u.s.p.). Ławnik jest wyznaczany przez prezesa sądu do udziału w rozprawach. W zakresie orzekania ławnicy są niezawiśli, ale znacznie trudniej zapewnić im gwarancje niezawisłości, bo ich miejsce pracy znajduje się poza sądem.

Udział ławników w postępowaniu sądowym był zawsze ograniczony do postępowania w I instancji. Zawsze też żywe były dyskusje nad zaletami i wadami tej instytucji.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Reformy procedury sądowej z połowy lat 90. zasadniczo ograniczyły udział ławników w sprawach cywilnych. W myśl art. 47 k.p.c. skład ławniczy jest wymagany tylko w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz w sprawach z zakresu stosunków rodzinnych, z wyjątkiem spraw o alimenty. W sprawach karnych skład ławniczy pozostał regułą (art. 28 k.p.k.). W pozostałych sprawach w I instancji sąd orzeka w składzie jednego sędziego (chyba że ze względu na stopień skomplikowania sprawy zostanie wyznaczony skład trzech sędziów zawodowych) – jest to możliwe, bo polska Konstytucja nie formułuje zasady kolegialności orzekania w odniesieniu do wszystkich etapów procedury sądowej.

3. **Zasada jawności rozprawy** (art. 45 ust. 2) – odnosi się do wszystkich postępowań sądowych, a raczej do rozpraw prowadzonych w ramach tych postępowań. Zasada jawności oznacza umożliwienie publiczności (a więc także prasie) dostępu do sali sądowej i spokojnego obserwowania przebiegu rozprawy. Ustawa może wprowadzić ograniczenia ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny (zob. np. art. 359 i 360 k.p.k.; art. 153 k.p.c.), zawsze jednak w rozprawie mogą uczestniczyć strony, ich przedstawiciele oraz po dwie osoby przez nich wskazane. Zawsze też ogłoszenie wyroku musi nastąpić publicznie.

Na zakres działania sądów i procedurę sądową wywierają wpływ również niektóre konstytucyjne prawa obywateli: **338**

1. **Prawo do sądu** (art. 45 ust. 1); przepis ten precyzuje, że musi to być **właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły** sąd, co jest nawiązaniem do podobnego zestawu gwarancji, wynikającego z art. 6 EKPCz. Była już mowa o tym, że prawo to wiąże się z monopolem sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Podmiotem prawa do sądu jest **każdy**, co oznacza, że odnosi się ono do wszystkich osób fizycznych (niezależnie od obywatelstwa) oraz do wszystkich osób prawnych prawa prywatnego. Z mocy szczególnego postanowienia art. 165 ust. 2 Konstytucji podmiotami prawa do sądu są też jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ich samodzielności.

Treścią prawa do sądu, jak wskazuje ustabilizowane już orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jest: 1) prawo dostępu do sądu (a więc takie ukształtowanie właściwości sądów, by żadna ze spraw dotyczących jednostki nie była spod tej właściwości wyłączona – w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można wskazać wiele przykładów, gdy uznano niekonstytucyjność przepisów ustawowych ograniczających lub wyłączających dostęp do sądu); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, pozwalającego każdemu na rzeczywiste dochodzenie swoich praw (wiąże się z tym sprawa kosztów sądowych, które nie mogą przybierać prohibicyjnej wysokości); 3) prawo do uzyskania wyroku sądowego (co

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

oznacza także stworzenie procedur efektywnego wykonywania zapadłych wyroków); 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju organu rozpoznającego sprawę (pamiętajmy, że art. 45 ust. 1 wymaga, by sąd był organem „niezależnym, bezstronnym i niezawisłym") – zob. np. wyroki TK: z 9.06.1998 r., K 28/97; z 10.07.2000 r., SK 12/99; z 24.10.2007 r., SK 7/06; z 19.05.2015 r., SK 1/14. Prawo do sądu odnosi się przede wszystkim do sporów prawnych między osobami fizycznymi czy prawnymi, nie musi natomiast dotyczyć sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (nie musi więc np. dotyczyć sporów wewnątrz aparatu państwowego czy wynikających ze stosunków podległości w armii – zob. cyt. już wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97).

Rodzaj sądu (powszechny czy administracyjny), przed którym realizuje się prawo do sądu, jest określany przez ustawodawcę (zob. wyrok TK z 19.10.2010 r., P 10/10; zob. też wyrok SN z 17.12.1997 r., I CKN 370/97, OSNC 1998/7–8, poz. 116), ale w orzecznictwie pojawia się też pytanie, czy ustawodawca ma całkowitą swobodę w powierzaniu sądom administracyjnym rozstrzygania spraw o charakterze cywilnym. Trzeba pamiętać, że zakres kontroli sądu administracyjnego obejmuje w zasadzie tylko ocenę zgodności z prawem, jest więc węższy od zakresu kontroli sądu powszechnego (zob. wyrok TK z 6.10.1998 r., K 36/97, oraz postanowienie NSA z 18.02.1998 r., III SA 1783/97, ONSA 1998/4, poz. 146).

Prawo do sądu nie zawsze oznacza prawo do postępowania instancyjnego. Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego (zob. NB 337) jest wyrażona w art. 176 ust. 1 (w odniesieniu do spraw administracyjnych – w art. 236 ust. 2), a tym samym musi się odnosić tylko do spraw przekazanych ustawami do wyłącznej właściwości sądów, a więc od początku do końca rozpoznawanych przez sądy (dlatego np. w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym najpierw przed komisjami dyscyplinarnymi wystarczająca jest jednoinstancyjna kontrola sądu – wyrok TK z 8.12.1998 r., K 41/97, ale zupełne wyłączenie kontroli sądu w sprawach dyscyplinarnych jest sprzeczne z Konstytucją – wyrok TK z 16.03.1999 r., SK 19/98; uchwała składu siedmiu sędziów SN z 18.01.2001 r., III ZP 28/00, OSNAPiUS 2001/7, poz. 210). Trzeba przypomnieć, że art. 78 Konstytucji pozwala na ustawowe wprowadzanie odstępstw od zasady dwuinstancyjności w postępowaniach pozasądowych.

2. **Prawo do obrony** (art. 42 ust. 2) odnosi się do postępowania karnego (a także do innych postępowań represyjnych) i dotyczy wszystkich jego stadiów, a więc wykracza poza sądową fazę tego postępowania. Jest to jedno z najbardziej doniosłych praw jednostki i należy je rozumieć w dwóch aspektach. W znaczeniu formalnym prawo do obrony oznacza prawo do posiadania obrońcy z wyboru, a jeśli to nie jest możliwe (zwłaszcza ze względu na sytuację materialną danej osoby) – obrońcy z urzędu. W znaczeniu materialnym prawo do obrony oznacza takie ukształtowanie procedury karnej, które stwarza oskarżonemu możliwość występowania jako pełnoprawny uczestnik procesu, a więc oparcie procesu karnego na zasadzie kontradyk-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

toryjności. Oznacza też obowiązek ustawodawcy do zagwarantowania niezależności adwokatury i jej wysokiego poziomu fachowego.

Prawo do obrony nie dotyczy innych dziedzin postępowania sądowego, ale z innych przepisów konstytucyjnych (m.in. z prawa do sądu i zasady równości) można wydobywać ogólne prawo **każdego** do pomocy prawnej w postępowaniu sądowym.

Zasady praworządnego procesu wiążą się z licznymi wskazanymi wcześniej (zob. NB 92) regułami, jak choćby z prawem do obrony czy jawnością rozprawy, a szczególnie rozwinięty charakter przybierają w odniesieniu do spraw karnych. Konstytucja formułuje tu niektóre zasady prawa materialnego (*nullum crimen sine lege* i *nulla poena sine lege* – art. 42 ust. 1), a także zasadę domniemania niewinności (art. 42 ust. 3), ochronę wolności i nietykalności osobistej (art. 41), zakaz tortur oraz nieludzkiego lub poniżającego traktowania i karania, w tym zakaz kar cielesnych (art. 40). Dalsze, też bezwzględnie wiążące gwarancje praworządnego procesu wynikają z międzynarodowych traktatów o prawach człowieka, zwłaszcza z art. 5 i 6 EKPCz. **339**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 15

WŁADZA SĄDOWNICZA. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Literatura: Bagińska L., *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2010; Chmielarz-Grochal A., Michalak A., Sułkowski J. (red.), *Powoływanie sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2017; Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce (na tle porównawczym)*, Warszawa 2003; Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzciński J., *Komentarz do ustawy o TK*, Warszawa 1999; Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006; Garlicki L., *Sądy a Konstytucja RP*, Prz. Sąd. 2016/7–8; Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny jako współtwórca polskiej kultury prawnej*, „Przegląd Konstytucyjny" 2017/1; Garlicki L., Derlatka M., Wiącek M., *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa* TK, Warszawa 2016; Granat M., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003; Hauser R., Trzciński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008; Jackowski M., *Następstwa wyroków TK w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016; Mączyński A., *O tak zwanych wyrokach interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005; Podkowik J., *Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne,* Warszawa 2019; *Radziewicz* P., Tuleja P., *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania TK: czerwiec 2015 r. – marzec 2016 r.*, Warszawa 2017; Rymarz F., Jankiewicz A. (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001; Rytel-Warzocha A., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich*, Gdańsk 2019, Safjan M., *Trybunał Konstytucyjny po trzydziestu latach – doświadczenie i przyszłość*, „Przegląd Konstytucyjny" 2017/1; Skrzydło W. (red.), *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005; Syryt A., *Kontrola trybu uchwalania ustawy przed TK*, Warszawa 2014; Szmulik B., *Sądownictwo konstytucyjne. Ochrona konstytucyjności prawa w Polsce*, Lublin 2001; Szmulik B., *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006; Szmyt A. (red.), *Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych. 1986–2016*, Warszawa 2017; Trzciński J. (red.), *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, Warszawa 2000; Tulej M., *Orzecznictwo interpretacyjne TK a reguły wykładni prawa*, Warszawa 2012; Tuleja P., *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2016; Wiącek M., *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej*, PiP 2011/9; Wiącek M., *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011; Wojtyczek K., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013; Zubik M., *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011; Zubik M. (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

a także przeglądy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego publikowane w latach 1991–2017 przez L. Garlickiego w „Przeglądzie Sądowym".

15.1. Wprowadzenie

Była już mowa o tym, że **jedną z podstawowych gwarancji konstytucji w świecie współczesnym jest sądowa kontrola zgodności ustaw z konstytucją**, która w większości współczesnych państw Europy kontynentalnej jest realizowana przez szczególny organ władzy sądowniczej, zwany trybunałem konstytucyjnym lub sądem konstytucyjnym (zob. NB 34). Jest to jednak zjawisko stosunkowo nowe, bo pierwsze trybunały konstytucyjne powstały w początku lat 20. XX w. w Austrii i Czechosłowacji. Natomiast klasyczna doktryna konstytucjonalizmu francuskiego była zawsze przeciwna sądowej kontroli konstytucyjności ustaw, traktując ją jako ograniczenie praw parlamentu. **340**

Kiedy więc po I wojnie światowej zaczęły powstawać konstytucje w nowych państwach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, oddziaływanie myśli francuskiej było na tyle silne, że w większości z nich nie stworzono procedur sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Także polska Konstytucja z 17.03.1921 r., mimo swego niewątpliwie demokratycznego charakteru, nie przyjęła tej instytucji. W latach 20. toczyły się dyskusje nad utworzeniem sądu konstytucyjnego, ale nie przyniosły one efektów. Również Konstytucja z 1935 r. nie stworzyła warunków korzystnych dla ustanowienia sądowych procedur jej przestrzegania. Natomiast obie międzywojenne konstytucje powołały do życia Trybunał Stanu (zob. NB 362).

A. Warunków dla stworzenia sądownictwa konstytucyjnego nie było też **po II wojnie światowej**, bo instytucji tej nie akceptowała doktryna radziecka, uznając ją za wytwór **konstytucjonalizmu burżuazyjnego**. W Polsce doktryna zaczęła formułować potrzebę ustanowienia sądownictwa konstytucyjnego w początku lat 70., trzeba było jednak przełomu 1980 r., aby sugestie te mogły przybrać realny kształt. **341**

Jesienią 1981 r. zostały podjęte prace ekspertów nad ustanowieniem Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, a nowela konstytucyjna z **26.03.1982 r.** przewidziała wprowadzenie tych dwóch instytucji. Tego samego dnia uchwalono ustawę o Trybunale Stanu, natomiast ustawa o Trybunale Konstytucyjnym została uchwalona dopiero w 1985 r., po trzech latach ostrych sporów o jej kształt.

Polski Trybunał Konstytucyjny powstał jako wynik kompromisu, którego efektem było wprowadzenie wielu rozmaitych ograniczeń kompetencji i właściwości tego organu. Ograniczeniem najistotniejszym było odebranie przymiotu ostateczności orzeczeniom Trybunału o niekonstytucyjności ustaw: orzeczenia takie podlegały rozpatrzeniu przez Sejm, który mógł je odrzucić większością dwóch trzecich głosów. Mimo ograniczeń Trybunałowi udało się jednak od początku rozwinąć samodzielne

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

i interesujące orzecznictwo, nawiązujące zresztą do dorobku rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego powołanego do życia – jak pamiętamy – jesienią 1980 r.

§ Nie ulegała wątpliwości konieczność utrzymania Trybunału Konstytucyjnego po 1989 r., niesporna była też potrzeba umocnienia jego pozycji i usunięcia istniejących ograniczeń. Nastąpiło to jednak dopiero w nowej Konstytucji, w tym samym czasie weszła w życie **ustawa z 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym**. Po osiemnastu latach została ona zastąpiona przez ustawę z 25.06.2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, która nie wprowadziła zresztą zmian o zasadniczym charakterze. Natomiast zmiana sytuacji politycznej jesienią 2015 r. znalazła wyraz najpierw w dwukrotnej nowelizacji ustawy z 2015 r., potem w nowej ustawie z 22.07.2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, a wreszcie w dwóch kolejnych **ustawach z 30.11.2016 r.: o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego**. Wraz z **ustawą z 13.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające** (do obu wymienionych ustaw) ustaliły one kształt obecnie obowiązujących przepisów o TK.

B. Początki **kryzysu sądownictwa konstytucyjnego** zarysowały się jesienią 2015 r., stopniowo kumulowały się w działania o wątpliwym konstytucyjnie charakterze i ostatecznie doprowadziły do istotnego zakłócenia zdolności TK do wykonywania jego konstytucyjnych kompetencji. Kryzys ten ujawnił się w aspekcie personalnym, proceduralnym i implementacyjnym.

W aspekcie personalnym punkt wyjścia stanowiła próba obsadzenia przez ustępujący parlament wszystkich pięciu mandatów sędziowskich, które zwalniały się w listopadzie i grudniu 2015 r. Nie znalazło to akceptacji nowego Sejmu. Ostatecznie okazało się, że w Trybunale zasiada dwunastu sędziów o niekwestionowanym statusie, a obsada pozostałych trzech miejsc pozostaje przedmiotem sporu (zob. wyrok TK z 3.12.2015 r., K 34/15). Po zmianie na stanowisku prezesa TK (grudzień 2016 r.) dopuszczono jednak do orzekania trzech sędziów wybranych przez nowy Sejm (zob. też wyrok TK z 24.10.2017 r., K 1/17), natomiast – już w początku 2017 r. – częściowo wyłączono udział czterech najstarszych sędziów z pracy Trybunału. Sytuacja kryzysowa utrzymuje się więc nadal, choć w innej konfiguracji.

W aspekcie proceduralnym nowelizacja przepisów o TK, dokonana w grudniu 2015 r. (tzw. nowela grudniowa), wprowadziła różnego rodzaju utrudnienia do działalności Trybunału, a ich pełna realizacja doprowadziłaby do pozbawienia go zdolności orzekania. W wyroku z 9.03.2016 r., K 47/15, Trybunał uznał niekonstytucyjność „noweli grudniowej". Władze polityczne odmówiły jednak uznania skuteczności tego wyroku, co znalazło wyraz zwłaszcza w odmowie publikacji wyroku K 47/15 w Dzienniku Ustaw, a także kolejnych wyroków Trybunału.

Rozwiązania nie przyniosło uchwalenie nowej ustawy o TK w lipcu 2016 r., bo powtórzył się scenariusz wcześniejszy: ustawa zawierała rozwiązania proceduralne pa-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

raliżujące zdolność działania Trybunału, rozwiązania te zostały uznane za niekonstytucyjne (wyrok z 11.08.2016 r., K 39/16), ale władze polityczne odmówiły uznania skuteczności tego wyroku.

W aspekcie implementacyjnym odmowa publikacji wyroków (pozbawiona zresztą podstaw konstytucyjnych) tworzyła sytuację niejasności stanu obowiązującego prawa. Dla derogacji (usunięcia z systemu prawa) przepisów uznanych za niekonstytucyjne przez Trybunał konieczna jest publikacja wyroku w Dzienniku Ustaw. Zarazem Trybunał uznał (a znalazło to poparcie SN i NSA), że samo wydanie wyroku pozbawia taki przepis domniemania konstytucyjności, więc sądy powinny odmawiać jego stosowania w sprawach indywidualnych.

Tworzyło to **sytuację dualizmu rozwiązań prawnych**, bo – z jednej strony – Trybunał ustalał treść prawa obowiązującego, ale – z drugiej strony – władze polityczne nie uznawały tego ustalenia i prezentowały własną wersję stanu prawnego.

C. Pod koniec 2016 r. doszło do uchwalenia kolejnych ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyżej). W bardzo znacznym stopniu przywróciły one rozwiązania niegdyś przyjęte w ustawie z 1997 r. i powtórzone w pierwotnej wersji ustawy z 2015 r. W kwestiach proceduralnych przywróciło to szersze możliwości działania Trybunału. Nie można jednak zapominać, że równoległe zmiany personalne w Trybunale i jego kierownictwie całkowicie przekształciły wewnętrzny układ sił. Pozostaje więc pytanie, czy i w jakim zakresie Trybunał będzie gotów do korzystania z nowych rozwiązań prawnych, zwłaszcza że zarysowują się też symptomy **kryzysu orzeczniczego**, polegającego na zatarciu dystansu między treścią niektórych orzeczeń a politycznymi preferencjami większości rządzącej. Trzeba zaś pamiętać, że istnienie sądu konstytucyjnego ma sens tylko wtedy, gdy instytucjonalnie i politycznie pozostaje on niezależny od parlamentu i organów rządowych.

Wydarzenia nadal cechują się dynamiką i trudno przewidzieć ich dalszy bieg, zwłaszcza że nakładają się na nie zmiany dotyczące ustroju sądów. Dodać należy, że problemem zajmują się też gremia europejskie, w szczególności – w ramach Unii Europejskiej – jej Komisja (czyli podstawowy organ władzy wykonawczej o bardzo wysokiej randze politycznej), a w ramach Rady Europy – tzw. Komisja Wenecka (czyli wyspecjalizowany organ doradczy Rady). Przedmiotem ich oceny jest także sytuacja obecna.

15.2. Pozycja ustrojowa i skład Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej, choć nie jest sądem w rozumieniu art. 175 Konstytucji, a tym samym działalność Trybu- **342**
nału nie może być też określana jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, bo jest

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

to funkcja właściwa tylko dla sądów. Przypomnijmy, że Konstytucja z 1997 r. ujęła strukturę władzy sądowniczej w dwa odrębne segmenty: pierwszy tworzą sądy, a drugi trybunały (Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu). Na płaszczyźnie formalnej wynika to między innymi ze sformułowania art. 10 ust. 2 Konstytucji, ale istotniejszy jest aspekt materialny, gdzie **cechy wspólne sądów i trybunałów** (zob. NB 324) rysują się przede wszystkim:

1) w jednolitym odniesieniu do nich zasady niezawisłości sędziowskiej;
2) w oparciu ich działalności wyłącznie na prawie (a nie na politycznych kryteriach celowości czy efektywności);
3) w powierzeniu im zadania wiążącego rozstrzygania prawnych spraw i sporów powstających w procesie stanowienia i stosowania prawa;
4) w oparciu ich funkcjonowania na sformalizowanych procedurach silnie akcentujących zasady orzekania na wniosek i zasady kontradyktoryjności.

Nie można tracić z pola widzenia odrębności charakteru i zadań trybunałów, a zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego. Jego podstawowym zadaniem jest bowiem kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych, a więc rozstrzyganie o tym, czy normy prawne niższego rzędu są zgodne z normami prawnymi wyższego rzędu (a zwłaszcza z Konstytucją), i w miarę potrzeby eliminowanie norm niezgodnych z systemu obowiązującego prawa. Wyłącznym punktem odniesienia dla tych rozstrzygnięć jest prawo (Konstytucja), podejmowane są one na tle sporu o hierarchiczną zgodność tego prawa i zapadają w procedurze typu sądowego. Sądy konstytucyjne czasem określa się mianem **„negatywny ustawodawca"**, wskazując, że sądy te eliminują przepisy niekonstytucyjnych ustaw z systemu obowiązującego prawa. W praktyce działają one także jako ustawodawca **„pozytywny"**, bo uzupełniają i rozwijają zarówno kontrolowane ustawy, jak i samą Konstytucję.

Wywiera to niemały wpływ na polityczną rolę sądu konstytucyjnego w procesie sprawowania władzy. Rzutuje między innymi na odrębności trybu powoływania sędziów konstytucyjnych, kadencyjność tego urzędu i bliższe – niż innych sądów – powiązanie trybunałów z parlamentem. Daje to czasem podstawy do twierdzeń (np. Janusz Trzciński), w myśl których sąd konstytucyjny nie jest elementem władzy sądowniczej, lecz szczególną instytucją kontroli konstytucyjności prawa, niemieszczącą się w tradycyjnym systemie trójpodziału władz.

Pozycję ustrojową Trybunału Konstytucyjnego ma charakteryzować zasada niezależności. Konstytucja nakazuje, by Trybunał, jako organ władzy sądowniczej, pozostawał w swej działalności niezależny od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Powierza natomiast Sejmowi oraz Prezydentowi pewne uprawnienia kreacyjne wobec tego Trybunału. Niezależność Trybunału znajduje dalsze potwierdzenie w wyraźnym stwierdzeniu Konstytucji, że „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne" (art. 190 ust. 1) i „podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu" w Dzienniku Ustaw lub innym właściwym organie publikacyjnym (art. 190 ust. 2).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Niezależność Trybunału wymaga, by ustawowe regulacje jego struktury i procedury, a także praktyka ich realizacji zapewniały mu rzeczywistą zdolność działania (wyroki: z 9.03.2016 r., K 47/15, oraz z 11.08.2016 r., K 39/16). Naruszenie tego wymogu przez ustawodawcę skutkuje niekonstytucyjnością przyjmowanych regulacji.

Niezależność Trybunału jest jednym z przejawów realizacji zasady podziału władz i postawienia zasady zwierzchnictwa Konstytucji ponad polityczną swobodą działania aktualnej większości parlamentarnej. W ramach władzy sądowniczej Trybunał Konstytucyjny zajmuje pozycję odrębną zarówno wobec Trybunału Stanu, jak i sądów, z Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym na czele, nie istnieją też żadne bezpośrednie związki między Trybunałem Konstytucyjnym a Krajową Radą Sądownictwa.

Dla pozycji i sposobu funkcjonowania Trybunału zasadnicze znaczenie ma również fakt, że powinien on składać się – podobnie jak inne organy władzy sądowniczej – z niezawisłych sędziów.

! W skład Trybunału Konstytucyjnego wchodzi 15 sędziów, wybieranych przez Sejm na dziewięcioletnią kadencję (art. 194 ust. 1). Konstytucja wprowadza wybór indywidualny, co oznacza, że każdy sędzia jest zawsze wybierany na dziewięć lat, nawet jeżeli zajmie miejsce sędziego, który odszedł z Trybunału Konstytucyjnego przed upływem swojej kadencji. **343**

Konstytucja wymaga, by stanowiska sędziów obejmowały osoby wyróżniające się „wiedzą prawniczą" (art. 194 ust. 1), co jest typowym przykładem prawniczego pustosłowia. Precyzyjna regulacja została ustalona na poziomie ustawowym (art. 3 u.s.s.TK), wymagając, by sędzia spełniał kwalifikacje wymagane do pełnienia urzędu sędziego SN lub NSA (przypomnijmy, że chodzi tu o: 1) posiadanie wyłącznie obywatelstwa polskiego oraz pełni praw cywilnych i politycznych; 2) nieskazitelny charakter; 3) ukończenie wyższych studiów prawniczych i uzyskanie tytułu magistra lub równorzędny; 4) zdolność, ze względu na stan zdrowia, do sprawowania urzędu sędziego; 5) co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego, prokuratora bądź na pewnych stanowiskach w Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa albo wykonywania w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza, albo też pozostawanie w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego; wymóg ten nie dotyczy osób pracujących w placówkach naukowych i mających tytuł profesora albo stopień doktora habilitowanego nauk prawnych). Odesłanie do statusu sędziów SN i NSA oznacza, że w dniu wyboru sędzia musi mieć ukończone 40 lat.

Nie znalazły natomiast poparcia propozycje wprowadzenia tzw. karencji, tzn. kilkuletniej przerwy między zakończeniem piastowania mandatu parlamentarnego lub stanowiska ministerialnego a uzyskaniem zdolności do objęcia urzędu sędziego TK.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W praktyce większość sędziów Trybunału Konstytucyjnego rekrutuje się spośród profesorów prawa, co odróżnia go zarówno od Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a tym bardziej od innych sądów.

Sędziowie **wybierani są przez Sejm** (ani Senat, ani jakiekolwiek inne organy konstytucyjne nie mają udziału w podejmowaniu tych decyzji) i powinien być dokonywany przez Sejm tej kadencji, w której upływa mandat urzędującego sędziego TK (wyrok TK z 3.12.2015 r., K 34/15). Tryb wyboru jest normowany przede wszystkim w regulaminie Sejmu. Kandydatów na stanowisko sędziego może przedstawić tylko Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów (art. 30 ust. 1 regulaminu Sejmu). Kandydatury powinny być poddane zaopiniowaniu przez odpowiednią komisję Sejmu (art. 30 ust. 5–7 regulaminu Sejmu). Wybór następuje bezwzględną większością głosów (art. 31 ust. 1 regulaminu Sejmu). Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa ślubowanie na ręce Prezydenta RP. Przeprowadzenie ślubowania jest konstytucyjnym obowiązkiem Prezydenta (wyrok TK z 3.12.2015 r., K 34/15 i – odmiennie – wyrok z 24.10.2017 r., K 1/17).

Powiązanie procedury wyboru z wymaganiem uzyskania bezwzględnej większości w Sejmie oznacza, że decyzje podejmuje aktualna większość sejmowa, i – jak wskazuje doświadczenie – naiwnością byłoby sądzić, że nie będzie ona brała pod uwagę swych politycznych preferencji. Ulega to pewnemu złagodzeniu wobec przyjęcia wysokich wymagań kwalifikacyjnych, ale jest to tylko półśrodek.

Rzeczą najważniejszą jest więc zachowanie umiaru w decyzjach personalnych większości parlamentarnej. Gdy umiaru tego zabraknie, może łatwo dojść do „politycznej absorpcji" Trybunału przez aktualny układ polityczny. Wtedy sens istnienia Trybunału staje pod znakiem zapytania, bo przecież rolą tego organu jest wymuszanie posłuszeństwa władz politycznych wobec konstytucji, a nie – udzielanie tym władzom pomocy w pomijaniu przepisów konstytucyjnych.

Rozwiązaniem mogłoby być przyjęcie wymogu wyboru sędziów konstytucyjnych kwalifikowaną większością (np. dwóch trzecich), co wymuszałoby współdziałanie większości rządzącej i opozycji, wymagałoby jednak zmiany konstytucji. Taki system jest przyjęty w wielu krajach na zachodzie Europy (RFN, Hiszpania, Włochy). Innym środkiem mogłoby być przyznanie władzy sądowniczej (Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu czy Krajowej Radzie Sądownictwa) prawa do zgłaszania kandydatów do Trybunału Konstytucyjnego. Warto przypomnieć, że w pracach nad ustawami z 2015 r. i z 2016 r. proponowano wprowadzenie tzw. etapu preselekcyjnego, w którym zgłaszałoby się „kandydatów na kandydatów", a także przyznanie prawa dokonywania takich zgłoszeń m.in. organom i instytucjom wymiaru sprawiedliwości oraz gremiom akademickim. Zostało to jednak odrzucone przez Sejm.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Pozycja sędziego Trybunału Konstytucyjnego jest ukształtowana analogicznie do pozycji sędziego Sądu Najwyższego. Podstawowym elementem jego sytuacji prawnej jest zasada niezawisłości, ale w odniesieniu do sędziego Trybunału Konstytucyjnego wymaga ona dostosowania do kadencyjności sprawowania urzędu. Artykuł 194 ust. 1 zd. 2 stanowi, że: „Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny", co jest oczywiste, gdyż perspektywa ponownego wyboru mogłaby ograniczać niezawisłość sędziego, który wiedziałby, że orzeka o ustawach Sejmu, który będzie wkrótce decydował o jego losie. **344**

W okresie kadencji sędzia jest **nieusuwalny**, a jego mandat wygasa tylko w razie: 1) śmierci; 2) zrzeczenia się stanowiska sędziego Trybunału; 3) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub za umyślne przestępstwo skarbowe; 4) orzeczenia kary usunięcia ze stanowiska przez sąd dyscyplinarny złożony z sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wygaśnięcie mandatu (poza przypadkiem śmierci) musi zostać stwierdzone uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Konstytucyjnego (art. 18 u.s.s.TK). Zgromadzenie Ogólne może też, w oparciu o odpowiednie orzeczenia lekarskie, postanowić o wcześniejszym przeniesieniu sędziego w stan spoczynku z powodu choroby, ułomności lub upadku sił (art. 32 u.s.s.TK), co otwiera procedurę wyboru następcy.

Sędziom Trybunału Konstytucyjnego przysługuje **immunitet** ukształtowany jak immunitet sędziego, z tym że zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności wyraża Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego bezwzględną większością głosów (art. 196 Konstytucji i art. 23 u.s.s.TK). Do praw i obowiązków sędziów TK stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące sędziów SN. Oznacza to między innymi, że sędziowie Trybunału nie mogą łączyć swego urzędu z innymi stanowiskami w aparacie państwowym (*incompatibilitas*), obowiązuje ich też zasada apolityczności (czyli m.in. zakaz przynależności do partii politycznych, związków zawodowych oraz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości oraz bezstronności sędziowskiej – art. 195 ust. 3 Konstytucji i art. 10–15 u.s.s.TK). Sędzia ma obowiązek stosowania się do Kodeksu Etycznego Sędziego TK, który został uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału pod koniec lipca 2017 r. (art. 7 u.s.s.TK).

Po zakończeniu kadencji sędzia staje się – niezależnie od swojego wieku – sędzią w stanie spoczynku (art. 31 u.s.s.TK).

Organami Trybunału są: Zgromadzenie Ogólne oraz Prezes Trybunału (art. 5 u.o.p.TK). W skład Zgromadzenia wchodzą wszyscy sędziowie Trybunału, a jego uchwały muszą być podejmowane bezwzględną większością głosów przy **345**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

obecności przynajmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału, w tym jego Prezesa (art. 8 u.o.p.TK – ustawa może dopuszczać wyjątki). Zgromadzenie omawia, co najmniej raz w roku, działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa, a ponadto – na posiedzeniach zwoływanych w miarę potrzeby – podejmuje najważniejsze rozstrzygnięcia dotyczące organizacji pracy Trybunału, w szczególności jest to uchwalanie regulaminu Trybunału, wybór kandydatów na Prezesa i wiceprezesa Trybunału, uchwalanie projektu dochodów i wydatków Trybunału oraz rozstrzygnięcia dotyczące sytuacji sędziów, tj. stwierdzanie wygaśnięcia mandatu, zgoda na uchylenie immunitetu (art. 8 u.o.p.TK).

Prezes Trybunału reprezentuje Trybunał na zewnątrz oraz kieruje jego pracami, w tym – jego aparatem wykonawczym (obecnie zbudowanym z dwóch odrębnych pionów: Kancelarii Trybunału oraz Biura Służby Prawnej – art. 16 u.o.p.TK).

Kadencja Prezesa (i wiceprezesa) trwa sześć lat, chyba że wcześniej upłynie ich mandat sędziego Trybunału (art. 10 u.o.p.TK). Przepisy nie przewidują możliwości ich odwołania, ani przez Prezydenta (co jest oczywistą konsekwencją zasady niezależności Trybunału), ani przez Zgromadzenie Ogólne.

Prezesa i wiceprezesa Trybunału powołuje Prezydent spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału (art. 194 ust. 2 Konstytucji). Obecne przepisy przewidują (art. 11 u.o.p.TK), że na każde z tych stanowisk Zgromadzenie przedstawia wszystkich kandydatów, którzy uzyskali przynajmniej pięć głosów w Zgromadzeniu (maksymalna liczba kandydatów nie może więc przekroczyć trzech). Jeżeli tylko jeden kandydat uzyskał powyżej pięciu głosów (np. jedenaście), drugim staje się sędzia, który zdobył kolejno największą liczbę głosów (np. trzy). Szczególnie istotny jest przepis przyznający każdemu sędziemu możliwość głosowania tylko na jednego kandydata. Tym samym ustawodawca odrzucił dotychczasową praktykę przyznającą każdemu sędziemu dwa głosy. Oznacza to, że o ile do tej pory ta sama większość sędziów decydowała o przedstawieniu obu kandydatów Prezydentowi, to obecnie „mniejszość trybunalska" może zyskać szansę wyłonienia swojego kandydata. Zasadniczym minusem obecnego rozwiązania jest jednak to, że znacznie zwiększa ono swobodę decyzji Prezydenta, zwłaszcza w sytuacji, gdyby między kandydatami zachodziły wyraźne różnice polityczne, a – co więcej – pozwala na powołanie kandydata, który nie dysponuje poparciem większości sędziów Trybunału. Zastosowanie w grudniu 2016 r. zbliżonego mechanizmu wyboru Prezesa (przewidzianego w ustawie – Przepisy wprowadzające) wywołało kontrowersje, prawidłowość wyboru została zakwestionowana przed Sądem Najwyższym, ale Trybunał orzekł wyprzedzająco, iż Sąd ten nie jest właściwy do rozstrzygania tej kwestii (wyrok z 11.09.2017 r., K 10/17).

Prezydent musi mianować jednego z kandydatów wskazanych mu przez Trybunał. Odrzucenie wszystkich kandydatów stanowiłoby delikt konstytucyjny. Tym bardziej

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Prezydentowi nie wolno powołać na stanowisko Prezesa (wiceprezesa) Trybunału osoby w ogóle przez Trybunał niewskazanej.

15.3. Funkcje Trybunału Konstytucyjnego

346 **Polski Trybunał realizuje wiele funkcji** o ujęciu typowym dla współczesnego sądu konstytucyjnego. Artykuł 188 Konstytucji wskazuje:

1) kontrolę norm, tzn. orzekanie o zgodności aktów normatywnych (zawartych w nich norm) z aktami (normami) wyższego rzędu;
2) orzekanie o skargach konstytucyjnych;
3) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa;
4) orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych;
5) rozstrzyganie o zaistnieniu tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (zob. NB 252).

Na poziomie ustawowym zawsze przyznawano też Trybunałowi kompetencję do podejmowania tzw. postanowień sygnalizacyjnych, wskazujących Sejmowi, Senatowi i innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP (art. 35 ust. 1 u.o.p.TK).

Poza zakresem właściwości Trybunału pozostaje natomiast podejmowanie pewnych rozstrzygnięć powierzanych w niektórych krajach sądowi konstytucyjnemu. Należy wymienić:

1) orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej, które w Polsce należy do właściwości Trybunału Stanu jako odrębnego organu władzy sądowniczej;
2) rozstrzyganie spraw dotyczących ważności wyborów i referendów – w Polsce należy to przede wszystkim do Sądu Najwyższego (zob. NB 166 i 176);
3) ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, które – do 1997 r. – należało do właściwości Trybunału Konstytucyjnego, a istotą tej kompetencji było określanie – z mocą powszechnie obowiązującą – znaczenia postanowień ustawowych. Była to więc forma abstrakcyjnej wykładni prawa, co budziło liczne kontrowersje i ostatecznie Konstytucja z 1997 r. zniosła tę kompetencję.

15.3.1. Kontrola norm

347 Istota kontroli norm polega na orzekaniu o hierarchicznej (pionowej) zgodności aktów normatywnych (norm prawnych) niższego rzędu z aktami normatywnymi (normami prawnymi) wyższego rzędu i na eliminowaniu tych pierwszych z systemu obowiązującego prawa w razie stwierdzenia braku zgodności. Jest to

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

podstawowe zadanie każdego sądu konstytucyjnego (i *conditio sine qua non* uznania danego organu orzekającego za sąd konstytucyjny), odróżniające treść jego działalności od działalności innych organów władzy sądowniczej. Przypomnijmy, że inne organy władzy sądowniczej nie mają prawa do samodzielnego derogowania ustaw sprzecznych z Konstytucją (zob. NB 336). Rolą sądów jest przede wszystkim rozstrzyganie poziomych konfliktów między normami obowiązującego prawa, a więc realizacja procesu stosowania prawa na podstawie reguł kolizyjnych, dotyczących np. relacji normy wcześniejszej i późniejszej czy relacji normy ogólnej i szczególnej. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do zastępowania sądów w podejmowaniu tych rozstrzygnięć czy też do ingerowania w te rozstrzygnięcia.

Kontrola norm ma w zasadzie charakter następczy, tzn. może dotyczyć tylko aktów normatywnych (zawartych w nich norm), które już zostały ustanowione i albo już nabrały mocy obowiązującej, albo znajdują się jeszcze w okresie *vacatio legis*.

348 **Tylko wyjątkowo kontrola norm może przybrać charakter prewencyjny** (uprzedni), a jedynym podmiotem uprawnionym do jej inicjowania jest Prezydent, rozstrzygnięcie wydaje zaś pełny skład Trybunału Konstytucyjnego.

Po pierwsze, dotyczy to ustaw już uchwalonych przez Izby i przedstawionych Prezydentowi do podpisania. Jak już była o tym mowa (zob. NB 231), Prezydent może odmówić podpisania ustawy i albo skierować ją do ponownego rozpatrzenia przez Sejm (weto), albo wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 122). W tej drugiej sytuacji Trybunał orzeka o konstytucyjności ustawy, a jego orzeczenie ma charakter wiążący: Prezydent musi podpisać ustawę uznaną za zgodną z Konstytucją, musi odmówić podpisania ustawy uznanej w całości za niezgodną z Konstytucją, a jeżeli Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że niekonstytucyjne przepisy są nierozerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent ma do wyboru – podpisać ustawę z wyłączeniem niekonstytucyjnych przepisów lub zwrócić całą ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Po drugie, kontrola o charakterze prewencyjnym dotyczy umów międzynarodowych przedstawionych Prezydentowi do ratyfikacji (art. 133 ust. 2), niezależnie od tego, czy dana umowa wymaga akceptacji parlamentarnej (art. 89 ust. 1), czy też dochodzi do skutku bez udziału parlamentu (art. 89 ust. 2). Konstytucja nie precyzuje skutków prawnych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ale należy przyjąć, że jeżeli Trybunał orzeknie, że umowa jest niezgodna z Konstytucją, to obowiązkiem Prezydenta będzie odmowa dokonania ratyfikacji. Skoro Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2), nie może dopuścić do tego, by w systemie prawa pojawiły się treści z Konstytucją sprzeczne.

W dotychczasowej praktyce prewencyjna kontrola dotyczyła tylko ustaw. Odgrywała ona zawsze widoczną rolę. Jest to procedura pozwalająca na niedopuszczenie do wej-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ścia niekonstytucyjnej normy do systemu prawa i z tego względu wykazująca pewne zalety. Nie można jednak pomijać:

1) znacznego jej spolityzowania – bo działania Prezydenta zawsze mieć będą wydźwięk polityczny;
2) trudności w ocenie kontrolowanych norm – bo rzeczywista treść normy ujawnia się dopiero w praktyce jej stosowania.

Dlatego też Trybunał Konstytucyjny uznał, że orzeczenie o zgodności z Konstytucją wydane w procedurze kontroli prewencyjnej nie stanowi – jako *res iudicata* – przeszkody dla ponownego dokonania oceny konstytucyjności danego aktu w procedurze kontroli następczej (zob. wyrok z 9.11.2005 r., Kp 2/05).

Podstawową rolę należy przypisać **kontroli następczej** dotyczącej aktów już obowiązujących. Z punktu widzenia **przedmiotu kontroli** obejmuje ona następujące akty: **349**

1) **ustawy** – co do ich zgodności z Konstytucją i umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi w oparciu o ustawę akceptującą – pojęcie „ustawa" odnosi się do wszelkich aktów o mocy ustawy, a więc także do przedwojennych rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta i do dekretów z mocą ustawy wydawanych w okresie PRL. Kontrola obejmuje także ustawy znajdujące się jeszcze w okresie *vacatio legis*. Odnosi się do wszelkich typów ustaw, także ustaw budżetowych (co pośrednio wynika z art. 224 ust. 2 Konstytucji), ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1), a także (zob. wyrok TK z 30.07.2014 r., K 23/11) tzw. ustaw implementacyjnych, wydawanych dla wykonania prawa UE. Trudniej odpowiedzieć na pytanie, czy przedmiotem kontroli mogą też być ustawy o zmianie Konstytucji – w każdym jednak razie za dopuszczalną uznać należy kontrolę, czy przestrzegano prawidłowej procedury przy ich uchwalaniu;
2) **umowy międzynarodowe** – gdy chodzi o ich zgodność z Konstytucją. Ze sformułowania art. 188 pkt 1 wynika, że jest to jedyny punkt odniesienia dla kontroli umów. Przedmiotem kontroli mogą być umowy wszelkiego typu (także traktaty składające się na prawo pierwotne UE), niezależnie od sposobu ich dojścia do skutku i znaczenia dla prawa wewnętrznego. Kontrola obejmuje więc umowy ratyfikowane na podstawie uprzedniej ustawy akceptującej (bądź zgody wyrażonej w referendum – art. 90 ust. 3), umowy ratyfikowane bez udziału parlamentu i umowy, które doszły do skutku bez poddania ich ratyfikacji. Mniej jasne pozostaje natomiast, w jakim zakresie Trybunał ma kompetencje do badania konstytucyjności aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej (zob. NB 406);
3) **inne przepisy prawa, wydawane przez centralne organy państwowe** – w zakresie ich zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Przedmiotem kontroli nie mogą być akty organów terenowych, ale pamiętamy, że w tym zakresie odpowiednie kompetencje zostały przyznane sądom administracyjnym (zob. NB 331.B). Choć w praktyce kontrola dotyczy

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

przede wszystkim rozporządzeń (art. 92), to na tym nie wyczerpuje się jej przedmiot, bo pojęcie „przepisy prawa" jest znacznie szersze. Można przyjąć, że jest ono znaczeniowo tożsame z pojęciem „akt normatywny", użytym m.in. w art. 79 ust. 1 i art. 190. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowała się tzw. materialna koncepcja aktu normatywnego (zob. np. postanowienie TK z 24.03.1998 r., U 22/97, oraz wyrok TK z 24.10.2017 r., K 3/17). Uznaje ona za akt normatywny każdą regulację zawierającą w swej treści normy prawne, czyli abstrakcyjne reguły postępowania, skierowane do generalnie określonego adresata. Dla uznania normatywności aktu nie ma natomiast decydującego znaczenia jego nazwa i dlatego nie ma przeszkód do uznania, że różnego rodzaju wytyczne, pisma okólne, decyzje, obwieszczenia mają charakter normatywny (czyli podlegają kontroli TK), jeżeli tylko za taką nazwą ukrywa się treść obejmująca normy prawne. Przedmiot kontroli nie jest więc ograniczony do aktów stanowiących źródła powszechnie obowiązującego prawa (w rozumieniu art. 87 ust. 1), a obejmuje też akty, o których ogólnie mówi art. 93, jak również wszelkie inne akty tego typu. Należy bowiem przyjąć, że przedmiotem kontroli może być każda regulacja podustawowa, wydana na szczeblu centralnym przez jakikolwiek organ państwowy, o ile w swej treści zawiera normy prawne.

Przedmiotem kontroli mogą się stać wszystkie normy prawa obowiązującego. Jeżeli akt normatywny utraci moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, np. gdy autor tego aktu uchyli go, pragnąc wyprzedzić negatywne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie zostanie umorzone, chyba że wydanie orzeczenia o tym akcie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 59 ust. 3 u.o.p.TK; zob. szeroko np. wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12). W orzecznictwie Trybunału przyjęło się, że utrata mocy obowiązującej nie zawsze musi nastąpić wraz z uchyleniem aktu normatywnego. Jeżeli taki akt można jeszcze stosować do orzekania o sytuacjach z przeszłości, to Trybunał uznaje, że częściowo zachował on moc obowiązującą i że możliwe jest wydanie orzeczenia merytorycznego (np. orzeczenie z 5.01.1998 r., P 2/97, i wiele następnych).

Przedmiotem kontroli może się stać każdy nadal obowiązujący akt normatywny, niezależnie od tego, kiedy został wydany. Kontrola ta obejmuje także akty prawne wydane przed wejściem w życie obecnej Konstytucji.

350 **Podstawą** (punktem odniesienia, wzorcem) **kontroli jest przede wszystkim Konstytucja**. Przez to pojęcie należy dziś rozumieć tylko akt z 2.04.1997 r., bo – jak wiadomo – w naszym prawie konstytucyjnym nie ma dziś żadnych innych obowiązujących aktów o tej randze. Należy przypomnieć, że pojęcia „konstytucja" nie da się zawęzić tylko do jej tekstu pisanego (zob. NB 29). Z tekstu tego wynikają bowiem nie tylko konkretnie wyrażone normy, lecz także **zasady i wartości** o znacznie mniej sprecyzowanym, wymagającym sądowej konkretyzacji charakterze. Niektóre z tych zasad czy wartości dokonują swego rodzaju otwarcia

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Konstytucji ku prawu naturalnemu czy innym, zewnętrznym wobec niej systemom normatywnym. Podstawową rolę w wydobyciu i konkretyzacji tych treści odgrywa doktryna i orzecznictwo sądowe, zwłaszcza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Obok Konstytucji pisanej pojawia się **konstytucja sądowa**, co jest zjawiskiem typowym w państwach współczesnych. Konstytucja służy więc, z jednej strony, jako punkt odniesienia dla kontroli konstytucyjności, ale z drugiej strony – podlega stałemu procesowi ukonkretniania, by nie powiedzieć – tworzenia i przekształcania w orzecznictwie konstytucyjnym. Najbardziej typowym, choć nie jedynym, przykładem jest ewolucja orzecznictwa dotyczącego wykładni zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2; zob. NB 50).

Drugim punktem odniesienia są ratyfikowane umowy międzynarodowe: wszystkie, jeżeli chodzi o kontrolę aktów podustawowych, natomiast w przypadku kontroli ustaw – jedynie te, które ratyfikowano na podstawie ustawy akceptującej. W praktyce szczególne znaczenie przypada Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, tym bardziej że jej tekst obudowany już został bogatym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (np. wyrok z 11.05.2007 r., K 2/07 – lustracja). Konstytucja nie daje natomiast podstaw do rozstrzygania przez Trybunał Konstytucyjny kwestii zgodności ustaw czy innych przepisów prawa z tzw. prawem pochodnym, stanowionym przez Unię Europejską (lub inną podobną organizację międzynarodową) i bezpośrednio obowiązującym w polskim porządku prawnym (art. 91 ust. 3; zob. NB 405 i 406).

Punktem odniesienia (podstawą) kontroli są też ustawy. Dotyczy to tylko kontroli aktów podustawowych, jako że Trybunał nie jest właściwy do badania poziomej zgodności ustaw między sobą (np. wyrok TK z 22.10.2013 r., SK 14/13). Natomiast każdy akt podustawowy (zawarta w nim norma) podlega kontroli z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (art. 188 pkt 3).

Kontrola zgodności jest dokonywana w trzech wymiarach. Są to (art. 68 u.o.p.TK):

1) **zgodność materialna** – badana jest treściowa zgodność regulacji zawartej w akcie niższym z regulacjami zawartymi w aktach wyższych;
2) **zgodność proceduralna** – badane jest dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy; szczególnie poważne konsekwencje wywołuje naruszenie tych elementów trybu prawodawczego, które przewidziane są na poziomie konstytucyjnym;
3) **zgodność kompetencyjna** – Trybunał bada, czy organ wydający dany akt miał do tego kompetencję. Jest to szczególnie istotne przy kontroli rozporządzeń, bo mogą one być wydawane tylko na podstawie upoważnienia ustawy, a wszelkie wykroczenie poza upoważnienie jest działaniem bez podstawy kompetencyjnej.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

351 **Inicjatywa kontroli** może przybierać dwie formy proceduralne: **inicjatywy konkretnej** (pytań prawnych) i **inicjatywy abstrakcyjnej** (wniosków). Szczególną procedurę stanowi rozpoznawanie skarg konstytucyjnych (zob. niżej, NB 354–357).

Inicjatywa konkretna musi być zawsze związana z konkretną sprawą zawisłą przed sądami. Jeżeli w trakcie rozpoznawania sprawy pojawi się wątpliwość co do zgodności z Konstytucją (ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą) przepisu prawnego, który ma się stać podstawą rozstrzygnięcia sądowego, sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu odpowiednie pytanie prawne (art. 193). Jest to uprawnienie każdego sądu i może być realizowane na każdym etapie postępowania sądowego. Takie uprawnienie należy wyłącznie do sądu (tzn. do składu orzekającego w danej sprawie) – strony postępowania mogą tylko wnosić o przedstawienie pytania prawnego, ale decyzja zawsze pozostaje w gestii sądu orzekającego (tak już wyroki SN z 14.05.1996 r., III ARN 93/95, OSNAPiUS 1996/23, poz. 352, oraz z 7.04.1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000/1, poz. 6). Musi być spełniona przesłanka „relewantności" – pytaniem prawnym można objąć tylko przepis, który może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało przedstawione. Przedstawienie pytania prawnego powoduje zatrzymanie toku postępowania, na którego tle sformułowano pytanie; po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny postępowanie zostaje podjęte, a sprawę rozstrzyga się zgodnie z tym orzeczeniem.

Inicjatywa abstrakcyjna (wnioski) jest podejmowana w oderwaniu od konkretnych przypadków stosowania kwestionowanego aktu czy normy; jej wykonywanie wynika z ogólnej troski o stan praworządności w państwie lub z ogólnego interesu wnioskodawcy. Tym samym musi być ograniczony krąg podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskami o zbadanie zgodności aktu czy normy z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Stosując terminologię Zdzisława Czeszejki-Sochackiego, należy rozróżnić ogólną i szczególną legitymację do występowania z wnioskami o kontrolę norm.

Legitymacja ogólna oznacza prawo do zakwestionowania każdego aktu (normy), niezależnie od tego, na ile treść tego aktu dotyczy zakresu działania wnioskodawcy. Przysługuje ona najważniejszym organom konstytucyjnym: Prezydentowi, Marszałkom Sejmu i Senatu, premierowi, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratorowi Generalnemu, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznikowi Praw Obywatelskich, a także grupom 50 posłów bądź 30 senatorów (zob. NB 199), co w praktyce daje dostęp do Trybunału Konstytucyjnego opozycji parlamentarnej (art. 191 ust. 1 pkt 1).

Legitymacja szczególna oznacza prawo kwestionowania tylko takich aktów czy norm, które dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Przysługu-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

je ona: Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie spraw dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów, organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (w obecnym stanie prawnym – radom gmin, powiatów oraz sejmikom województw), ogólnokrajowym organom związków zawodowych oraz ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, Kościołom i związkom wyznaniowym (art. 191 ust. 1 pkt 2–5). Skoro legitymacja tych podmiotów ma charakter szczególny, konieczne jest dokonywanie wstępnej kontroli dopuszczalności wnoszonych przez nie wniosków. Jest to dokonywane w odrębnym postępowaniu, w ramach którego można też odmówić nadania dalszego biegu wnioskom o oczywiście bezzasadnym charakterze (art. 61 ust. 4 u.o.p.TK).

W postępowaniu przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym nie stosuje się procedury rozpoznawania spraw z urzędu – tak byłoby, gdyby przepisy prawne wprowadzały wymóg dochodzenia do skutku określonego typu aktu dopiero po jego zbadaniu przez Trybunał (procedura taka występuje np. we Francji w odniesieniu do tzw. ustaw organicznych). Nie występuje też procedura rozpoznawania spraw z inicjatywy własnej Trybunału, tzn. bez konieczności postawienia wniosku lub pytania prawnego przez podmiot zewnętrzny.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nawiązuje do wzorów postępowania sądowego, a w sprawach odrębnie nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. **352**

Sprawy o kontrolę norm są – jako reguła – rozpoznawane przez Trybunał działający w składzie pięcioosobowym (gdy przedmiotem kontroli jest akt o randze ustawowej) lub trzyosobowym (gdy przedmiotem kontroli jest akt podustawowy). Ustawa nakazuje, by składy orzekające były wyznaczane przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z alfabetyczną listą sędziów, ale zarazem przy uwzględnieniu rodzajów, liczby i kolejności wpływu spraw (art. 38 u.o.p.TK). Nieprawidłowe (poza wypadkami rzeczywistej konieczności) jest dokonywanie zmian w składzie po jego wyznaczeniu, ponieważ narusza to zasadę „ustawowego sędziego" i może rodzić pokusy manipulacji.

Natomiast wszystkie sprawy rozpoznawane w trybie prewencyjnej kontroli norm podlegają rozpoznaniu przez pełny skład Trybunału. Pełny skład Trybunału orzekać ma również w sprawach o szczególnej zawiłości – decyduje o tym bądź Prezes Trybunału z własnej inicjatywy, bądź skład orzekający, który zaczął rozpoznawać daną sprawę.

Dla orzekania w pełnym składzie konieczny jest udział przynajmniej jedenastu sędziów Trybunału.

Wszystkie sprawy mogą być merytorycznie rozpoznane na rozprawie. Odstąpienie od przeprowadzenia rozprawy jest dopuszczalne, m.in. gdy sprawa „dotyczy zagadnienia

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału", a ze stanowisk uczestników postępowania wynika bezsporna niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji (art. 92 u.o.p.TK).

Rozprawy mają charakter kontradyktoryjny i publiczny (na tym tle pojawiły się ostatnio kontrowersje co do dopuszczania transmisji telewizyjnych z przebiegu rozprawy).

Po zamknięciu rozprawy (lub w konkluzji posiedzenia niejawnego) skład orzekający udaje się na naradę i **wydaje orzeczenie**. Orzeczenie musi zapaść większością głosów (co przesądza też art. 190 ust. 5 Konstytucji).

W procedurze kontroli norm orzeczenie merytoryczne przyjmowane jest w formie wyroku, który składa się z sentencji wskazującej rozważane przepisy i określającej to, czy są one wzajemnie zgodne lub niezgodne i w jakim zakresie, oraz z uzasadnienia stanowiącego rozwiniętą prezentację procesu myślowego, który doprowadził Trybunał Konstytucyjny do przyjętego rozstrzygnięcia. Sędzia, który nie zgadza się z sentencją wyroku lub z jego uzasadnieniem, może (ale nie musi) złożyć zdanie odrębne, które jest publikowane razem z tekstem orzeczenia. Jeżeli Trybunał uzna, że sprawa nie podlega rozpoznaniu merytorycznemu, wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, nie jest wówczas konieczne przeprowadzanie rozprawy.

Wyroki Trybunału są najpierw ogłaszane przez przewodniczącego składu orzekającego, a następnie podlegają urzędowej publikacji w Dzienniku Ustaw (lub w tym organie publikacyjnym, w którym ogłoszony był kontrolowany akt normatywny) – art. 190 ust. 2 Konstytucji. Artykuł 190 ust. 2 w sposób wyraźny nakazuje, by publikacja następowała „niezwłocznie" i należy przyjąć, że – gdy chodzi o publikację w Dzienniku Ustaw – takie jej dokonanie jest konstytucyjnym obowiązkiem Prezesa Rady Ministrów. W szczególności Prezes Rady Ministrów nie ma kompetencji do oceny, czy wyrok został wydany w prawidłowy sposób i – na tej podstawie – do odmowy publikacji wyroku. Publikacja ta obejmuje tylko sentencję, natomiast pełny tekst wyroku (postanowienia), obejmujący uzasadnienie i ewentualne zdania odrębne, jest publikowany w zbiorze orzeczeń wydawanym przez Trybunał.

353 **A. Skutki prawne orzeczeń Trybunału należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach:**

1) skutków orzeczenia dla dalszego losu skontrolowanego aktu normatywnego lub zawartej w nim normy (**skutki makro**);
2) skutków orzeczenia dla decyzji, orzeczeń i rozstrzygnięć podjętych w przeszłości na podstawie takiego aktu bądź normy (**skutki mikro**).

Wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego „mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne" (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Oznacza to, że nie istnieje

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

żadna droga odwołania się od orzeczenia, a orzeczenie jest wiążące (czyli rodzi obowiązek wykonywania) dla wszystkich adresatów. Tym samym Konstytucja wyklucza i zakazuje wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

B. Jeżeli treścią orzeczenia dotyczącego następczej kontroli norm jest uznanie zgodności badanego aktu czy normy z przepisami wyższego rzędu, to nie ma ono wpływu na dalsze obowiązywanie tego aktu, natomiast na płaszczyźnie procesowej powstaje sytuacja *res iudicata*, co wyklucza dopuszczalność ponownego zakwestionowania danego przepisu na podstawie tego samego zarzutu.

Jeżeli treścią orzeczenia jest uznanie niezgodności danego aktu lub przepisu, to wywołuje ono dwojakie skutki.

Pierwszym jest skutek derogacyjny, tzn. utrata mocy prawnej (uchylenie) takiego aktu czy normy. W polskim systemie kontroli konstytucyjności przyjmuje się, że konsekwencją niezgodności aktu (normy) nie jest jego nieważność *ex tunc*, ale tylko wadliwość (wzruszalność), konieczne jest więc wskazanie momentu, od którego taki akt przestanie obowiązywać. Zasadą jest, że następuje to z dniem ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w odpowiednim organie urzędowym, ale Trybunał może określić późniejszy termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekraczać 18 miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a 12 miesięcy, gdy chodzi o inny akt normatywny (art. 190 ust. 3). Celem tego rozwiązania jest m.in. uniknięcie sytuacji, w której powstanie luka w prawie bądź stan niezgodny z zobowiązaniami międzynarodowymi państwa (zob. wyrok z 27.04.2005 r., P 1/05 – europejski nakaz aresztowania). Odsunięcie w czasie wykonania orzeczenia zależy wyłącznie od Trybunału – stosownie do zasady jego niezależności.

Drugim skutkiem, który ujawnia się już z chwilą ogłoszenia wyroku przez przewodniczącego składu orzekającego, jest ustanie domniemania konstytucyjności aktu lub przepisu, który uznany został za niezgodny z prawem wyższego rzędu. Jest to równoznaczne ze stwierdzeniem konstytucyjnej wadliwości tego aktu lub przepisu i – nawet gdy nie doszło jeszcze do jego formalnej derogacji – sądy powinny brać to pod uwagę w procesie stosowania (lub odmowy stosowania) takich regulacji.

Wyroki Trybunału mogą mieć formę prostego stwierdzenia zgodności lub niezgodności badanego przepisu lub aktu (jeżeli zaś Trybunał uzna brak relewantności wzorca kontrolnego, to orzeka, że badany przepis „nie jest niezgodny" z tym wzorcem). Praktyka zna też kategorię wyroków złożonych, gdy: 1) stwierdza się niezgodność tylko części badanego przepisu; 2) stwierdza się niezgodność przepisu tylko w określonym zakresie jego stosowania (np. wobec przepisu retroaktywnego – tylko w odniesieniu do okresu sprzed jego wejścia w życie); 3) stwierdza się niezgodność określonego sposobu interpretowania badanego przepisu (tzw. wyrok interpretacyjny negatywny);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

4) stwierdza się zgodność badanego przepisu, ale pod warunkiem przyjęcia jego interpretacji wskazanej przez Trybunał (tzw. wyrok interpretacyjny pozytywny). Wydawanie wyroków interpretacyjnych jest od dawna zakorzenione w orzecznictwie Trybunału, nie do końca znajduje jednak akceptację SN i NSA.

C. Uchylenie (utrata mocy obowiązującej) aktu normatywnego (normy) uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z aktami wyższego rzędu otwiera drogę dla uzdrawiania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych podjętych w okresie obowiązywania tego aktu (normy). Skoro niezgodność aktu (normy) nie powoduje jego nieważności, a jedynie jest podstawą do jego uchylenia, to domniemywa się też ważność wszelkich indywidualnych rozstrzygnięć wydanych w jego zastosowaniu. Stąd konieczność uruchamiania dodatkowych postępowań dla modyfikacji tych rozstrzygnięć i przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją. Artykuł 190 ust. 4 przewiduje, że orzeczenie o niezgodności takiego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową bądź ustawą stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla poszczególnych postępowań sądowych czy administracyjnych. Zdaniem Trybunału art. 190 ust. 4 jest nie tylko przepisem proceduralnym, ale należy go postrzegać jako konstytucyjnie chronione „prawo podmiotowe do skorzystania ze środków prawnych zmierzających do wydania nowego rozstrzygnięcia" (wyrok z 15.07.2014 r., K 23/13). Zakres tych środków prawnych oraz zasady ich dostępności są regulowane przez ustawy o poszczególnych postępowaniach sądowych (np. art. 540 § 2 k.p.k.; art. 401^1 k.p.c. – o problemach, które powstawały na tym tle w praktyce; zob. np. wyrok TK z 7.09.2006 r., SK 60/05).

15.3.2. Skarga konstytucyjna

354 **Istotą skargi konstytucyjnej** jest bezpośrednie powiązanie tej procedury z ochroną praw jednostki. Widzieliśmy, że procedury (konkretne i abstrakcyjne) kontroli norm mogą być inicjowane przez różne organy publiczne, nie stwarzają one natomiast jednostce bezpośredniego dostępu do sądu konstytucyjnego. W niektórych krajach jest to rekompensowane wprowadzeniem odrębnego i szczególnego postępowania, w którym jednostka, przegrawszy uprzednio we wszystkich możliwych instancjach, może jeszcze samodzielnie skierować swą sprawę do sądu konstytucyjnego. Można to jednak zrobić tylko na podstawie zarzutu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności – inne naruszenia prawa nie mogą być podstawą skargi.

Skarga konstytucyjna jest to szczególny środek prawny pozwalający jednostce (innym podmiotom praw i wolności konstytucyjnych) na zwrócenie się do sądu konstytucyjnego o zweryfikowanie ostatecznych rozstrzygnięć władz publicznych,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

o ile rozstrzygnięcia te naruszają konstytucyjnie zagwarantowane prawa bądź wolności skarżącego. Istotne są tu cztery elementy:

1) incydentalny charakter skargi: legitymacja do jej wniesienia musi być związana z konkretnym przypadkiem naruszenia praw i wolności skarżącego w innym postępowaniu;
2) ograniczenie podstawy skargi tylko do naruszeń praw i wolności o konstytucyjnym charakterze;
3) subsydiarny charakter skargi, pozwalający na jej wniesienie dopiero po bezskutecznym wyczerpaniu innych środków prawnych;
4) przyznanie prawa rozpoznawania skarg organom sądownictwa konstytucyjnego, których rozstrzygnięcia wiążą wszystkie organy państwowe.

Tak rozumiana skarga konstytucyjna pojawiła się po raz pierwszy w 1867 r. w Austrii, dziś istnieje m.in. w RFN, Austrii, Szwajcarii, Hiszpanii, a także w Czechach, Słowacji czy Słowenii.

Istnieją dwa ujęcia skargi konstytucyjnej. Węższe polega na ograniczeniu podstaw skargi do zarzutu, w myśl którego orzeczenie naruszające prawa bądź wolności skarżącego zostało wydane na podstawie przepisu prawa sprzecznego z Konstytucją – jest to więc skarga przeciwko normie. Ujęcie szersze pozwala też na postawienie zarzutu, w myśl którego samo orzeczenie zostało wydane w sposób naruszający Konstytucję, np. przez przyjęcie przez sąd niewłaściwej interpretacji stosowanego przepisu czy przez naruszenie praw proceduralnych skarżącego (np. prawa do obrony) – może więc to być skarga zarówno przeciwko normie, jak i przeciwko orzeczeniu.

W Polsce przyjęto **wąskie ujęcie skargi konstytucyjnej**, dopuszczając jej kierowanie tylko przeciwko przepisowi prawnemu.

Podmiotem uprawnionym do wystąpienia ze skargą konstytucyjną jest: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone" (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Innymi słowy, prawo do skargi przysługuje każdemu podmiotowi praw i wolności konstytucyjnych. Nie ulega wątpliwości, że przysługuje ono każdemu obywatelowi, ale sformułowanie „każdy" ma szerszy charakter i odnosi się też do wszystkich innych osób fizycznych. Koresponduje to z ogólnym ujęciem konstytucyjnych praw i wolności, które – co do zasady – przysługują każdej osobie fizycznej (człowiekowi), a tylko w oznaczonym zakresie ograniczone są do obywateli. **355**

Skargi konstytucyjne mogą być też wnoszone przez osoby prawne (związki zawodowe, a także podmioty gospodarcze), choć tylko w zakresie, w jakim osoby te mogą być podmiotami praw i wolności konstytucyjnych. W najbardziej oczywisty sposób dotyczy to prawa własności i swobody działalności gospodarczej i na ich tle ustaliło się orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dopuszczające wnoszenie skargi konstytucyjnej przez osoby prawne (wyroki:

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

z 24.02.1999 r., SK 4/98; z 8.06.1999 r., SK 12/98; postanowienie z 21.03.2000 r., SK 6/99). Nie ma możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej przez organ władzy publicznej (zwłaszcza przez organ samorządu terytorialnego; pamiętać jednak należy, że samorząd ten może inicjować kontrolę abstrakcyjną), a także przez niektóre publiczne podmioty gospodarcze (zob. postanowienia TK z 6.04.2011 r., SK 21/07, oraz z 18.12.2013 r., Ts 13/12). Partie polityczne nie mogą składać skarg konstytucyjnych w sprawach, w których występują jako podmioty publiczne, wykonujące zadania wynikające z art. 11 Konstytucji, mogą natomiast je składać, gdy występują jako podmioty prywatne, na podstawie przepisów prawa powszechnego (postanowienie TK z 15.09.2011 r., Ts 256/09).

Prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej pojawia się pod warunkiem, że doszło do naruszenia praw i wolności konstytucyjnych – zawsze po stronie skarżącego musi powstać określony uszczerbek, zawsze też skarżący musi mieć interes prawny we wniesieniu skargi. Raz jeszcze należy podkreślić, że skarga konstytucyjna ma charakter incydentalny, a to oznacza, że musi pojawić się na tle konkretnej sprawy i konkretnego naruszenia sytuacji prawnej skarżącego.

356 ! **Podstawą skargi konstytucyjnej jest zarzut naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego. Tym samym nie można wnieść** skargi zarzucającej tylko naruszenie praw i wolności gwarantowanych w umowach międzynarodowych, np. w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zob. wyrok TK z 13.01.2004 r., SK 10/03; postanowienie TK z 8.06.2009 r., SK 26/07).

Mogą to być wszelkie prawa i wolności, pod warunkiem że są sformułowane w Konstytucji. Jedynym wyjątkiem jest prawo uzyskania azylu lub statusu uchodźcy (art. 56), wyraźnie wyłączone przez art. 79 ust. 2. Prawa i wolności są wymienione przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji, ale nie ma przeszkód do powołania innych przepisów konstytucyjnych, jeżeli formułują one prawa lub wolności jednostki (np. art. 22). Podstawą skargi nie może być natomiast zarzut naruszenia innych przepisów konstytucyjnych czy naruszenia przepisów ustawowych – istotą skargi jest ochrona przed naruszeniami konstytucyjnych praw i wolności, a nie przed naruszeniem prawa w ogóle.

W zasadzie skargi konstytucyjnej nie można oprzeć wyłącznie na zarzucie naruszenia klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2), chyba że z klauzuli tej skarżący wyprowadzi prawo lub wolność, której nie wysłowiono w innych przepisach konstytucyjnych (np. wyroki z 27.01.2010 r., SK 41/07; z 25.03.2014 r., SK 25/13). Jeszcze bardziej ograniczona jest też możliwość oparcia skargi wyłącznie na zarzucie naruszenia zasady równości (art. 32; zob. np. postanowienie z 24.10.2001 r., SK 10/01, oraz wyrok z 11.06.2013 r., SK 23/10).

Skarga konstytucyjna musi w sposób konkretny wskazywać przepis, jakiego dotyczy, i prawo czy wolność konstytucyjną, które zostały przez ten przepis naruszone.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Przedmiotem zarzutu może być tylko konkretnie określona ustawa lub inny akt normatywny (konkretnie określony przepis), i to tylko taki, który był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie, na tle której wniesiono skargę. Przedmiotem zaskarżenia nie może być brak przepisu (luka w prawie), bo skargi nie można kierować na zaniechanie ustawodawcy (np. postanowienia TK: z 27.01.1998 r., Ts 1/98; z 24.01.1999 r., Ts 124/98; z 9.12.1999 r., Ts 50/99), nie może też nim być akt pozbawiony cech aktu normatywnego w rozumieniu art. 79 ust. 1 (np. statut spółdzielni; postanowienie TK z 31.08.1998 r., Ts 34/98). Nie można wnosić skargi przeciwko przepisowi, który nie był podstawą rozstrzygnięcia, bo to nadawałoby postępowaniu charakter *actio popularis* (wyrok TK z 24.02.1999 r., SK 4/98 – ale nie ma bezwzględnego wymagania, by zaskarżony przepis był wprost powołany w sentencji tego rozstrzygnięcia, np. postanowienie z 16.10.2012 r., SK 54/12; wyrok z 30.09.2014 r., SK 22/13). Skarga nie może kierować się przeciwko niewłaściwemu stosowaniu prawa przez sądy, bo problem prawidłowości interpretowania prawa znajduje się poza zasięgiem kognicji Trybunału Konstytucyjnego (np. postanowienie z 7.05.2013 r., SK 31/12), chyba że niejasny sposób sformułowania przepisu prowadzi do takich rozbieżności interpretacyjnych, że narusza to Konstytucję (np. wyrok z 10.07.2000 r., SK 12/99).

Dla wniesienia skargi konstytucyjnej konieczne jest też spełnienie kilku dalszych przesłanek.

1. Naruszenie praw skarżącego musi nastąpić w wyniku orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, zawsze musiało więc najpierw toczyć się przed jednym z tych organów postępowanie w indywidualnej sprawie skarżącego.

2. Orzeczenie to musi mieć charakter **orzeczenia ostatecznego** (art. 79 ust. 1 Konstytucji), przez co należy rozumieć sytuację, w której skarżący wyczerpał drogę prawną, więc nie przysługuje mu już żaden zwyczajny krajowy środek prawny pozwalający na uruchomienie innego postępowania, którego przedmiotem byłoby zweryfikowanie tego orzeczenia. Nie ma obowiązku wyczerpania nadzwyczajnych środków zaskarżenia, co więcej – próba ich wykorzystania nie wstrzymuje biegu terminu dla wniesienia skargi konstytucyjnej.

3. Przedmiotem skargi może być tylko zarzut niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie naruszające prawa skarżącego. Skarga może być skierowana tylko przeciwko normie prawnej, odpowiednio do wąskiej koncepcji skargi przyjętej przez twórców Konstytucji.

4. Wniesienie skargi dopuszczalne jest tylko w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia – termin ten ma charakter zawity i po jego upływie nie ma już moż-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

liwości wniesienia skargi. Dodatkowym ograniczeniem jest przymus adwokacko-radcowski – skarga musi być sporządzona i wniesiona przez adwokata lub radcę prawnego, to samo dotyczy reprezentacji skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem; w uzasadnionych sytuacjach istnieje możliwość ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z urzędu.

357 Skoro treścią skargi konstytucyjnej jest zarzut niekonstytucyjności aktu normatywnego, to **postępowanie** musi się toczyć według tego samego modelu co postępowanie w sprawie kontroli norm (zob. NB 352). Zarazem występuje kilka wyraźnych odrębności.

1. Rozbudowana jest procedura wstępnej kontroli dopuszczalności skargi, a więc dochowania omówionych przesłanek jej wniesienia. Każda skarga podlega wstępnemu rozpoznaniu co do jej dopuszczalności.

2. Nadając skardze bieg, Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o wstrzymaniu lub zawieszeniu wykonania orzeczenia, którego skarga dotyczy, jeżeli wykonanie tego orzeczenia mogłoby spowodować skutki nieodwracalne, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego, lub gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego.

3. O nadaniu skardze biegu informuje się Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka, którzy mogą zgłosić swój udział w postępowaniu.

4. Skarga jest rozpatrywana w składzie pięciu lub trzech sędziów (w zależności od rangi zakwestionowanego aktu normatywnego), a w sprawach zawiłych – przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma obowiązku przeprowadzania rozprawy, jeżeli ze stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika niekonstytucyjność zakwestionowanego aktu lub przepisu (art. 92 ust. 1 u.o.p.TK).

Orzeczenie dotyczy zawsze losu zakwestionowanego aktu normatywnego (przepisu prawnego), a więc jego skutki są takie same jak skutki orzeczeń wydanych w procedurze kontroli norm (zob. NB 353). Oznacza to między innymi, że orzeczenie o niekonstytucyjności skutkuje pozbawieniem aktu mocy obowiązującej, czyli ma skutek *erga omnes*, a nie tylko wobec skarżącego. Ustawa – co jest niewątpliwym brakiem – nic nie mówi o dalszym trybie rozstrzygania sprawy, której skarga dotyczy. Nie ulega wątpliwości, że skarżący może żądać wznowienia postępowania na zasadach ogólnych, a czasem musi nawet przysługiwać mu szczególny „przywilej korzyści" (np. wyrok TK z 1.09.2006 r., SK 14/05).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

15.3.3. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych

Istotą sporu kompetencyjnego jest rozbieżność stanowisk co do zakresu kompetencji stron tego sporu; zawsze więc jest to postępowanie polegające na rozsądzaniu sprzecznych stanowisk zajmowanych przez strony. W praktyce Trybunał bardzo rzadko rozstrzyga spory tego typu. 358

Spór kompetencyjny może dotyczyć tylko rozbieżności stanowisk co do kompetencji centralnych konstytucyjnych organów państwa (art. 189). Kompetencje te nie muszą wynikać bezpośrednio z przepisów Konstytucji, spór kompetencyjny może też dotyczyć kompetencji przewidzianych w ustawie, umowie międzynarodowej lub nawet w rozporządzeniu (postanowienie TK z 20.05.2009 r., Kpt 2/08). Nie można w tej procedurze rozsądzać sporów między organami centralnymi a lokalnymi (tzw. spory pionowe) ani sporów między organami centralnymi, które nie mają charakteru **organów konstytucyjnych**, tzn. organów, których istnienie nie jest nakazane przepisami konstytucyjnymi. Spór kompetencyjny może mieć charakter pozytywny, gdy dwa (lub więcej) centralne organy konstytucyjne państwa uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy bądź wydadzą w niej rozstrzygnięcie (np. w kwestii reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach organów UE – postanowienie z 20.05.2009 r., Kpt 2/08), lub negatywny, gdy dwa (lub więcej) centralne organy konstytucyjne państwa uznają się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (art. 85 u.o.p.TK).

Inicjatywa postępowania w sprawie sporu kompetencyjnego należy do Prezydenta, Marszałków Sejmu i Senatu, premiera, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 192). Jest to stosunkowo wąski krąg, który nie obejmuje wszystkich centralnych konstytucyjnych organów państwa (pominięto np. Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Krajową Radę Sądownictwa, nie wspominając już o ministrach). Choć przedmiotem sporu kompetencyjnego może być kwestia zakresu działania każdego centralnego konstytucyjnego organu państwa, to nie każdy z tych organów może samodzielnie spór taki zainicjować.

Postępowanie toczy się zawsze przed pełnym składem Trybunału, przeprowadzana jest rozprawa, a rozstrzygnięcie zapada w formie postanowienia. Wszczęcie postępowań przed TK powoduje zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny (art. 86 ust. 1 u.o.p.TK – zob. NB 260). Ustawa nie wyznacza żadnego terminu dla wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, ale celowe uchylanie się od wydania orzeczenia można rozpatrywać w kategoriach naruszenia prawa, zwłaszcza gdy od rozstrzygnięcia Trybunału zależą losy spraw zawisłych przed innymi organami orzekającymi.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

15.3.4. Orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych

359 W większości państw Europy kontynentalnej istnieją **ograniczenia swobody tworzenia i działania partii politycznych**, wprowadzone pod wpływem mniej lub bardziej dramatycznych doświadczeń historii. Ograniczenia są znane także polskiej Konstytucji – art. 11 wymaga, aby partie polityczne zrzeszały obywateli na zasadach dobrowolności i równości.

Konkretyzacja tych wymagań została dokonana w art. 8 u.p.p., który jako cel działania partii określa wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Z kolei art. 13 Konstytucji wprowadza zakaz istnienia partii i innych organizacji, jeżeli w swych programach odwołują się do pewnych celów, metod i praktyk działania (zob. NB 53).

Ograniczenia swobody tworzenia i działania partii politycznych są dziedziną niezwykle delikatną, gdyż nie mogą naruszyć pluralistycznego charakteru systemu politycznego, zwłaszcza swobody działania opozycji. Nieprzypadkowo przecież ograniczenia tej swobody są podstawową cechą każdego systemu autorytarnego. Stąd kompetencje w zakresie ograniczeń funkcjonowania partii politycznych, a zwłaszcza do ich likwidowania, muszą należeć do organów sądowych. W wielu państwach tę kompetencję powierza się sądom konstytucyjnym.

W Polsce właściwość Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych wprowadzono w 1989 r. Nie przyjęto jednak zadowalającej regulacji proceduralnej. Obecna Konstytucja, ustawa o partiach politycznych i ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wprowadziły szerszy zakres unormowania, ale nadal pewne kwestie nie zostały do końca wyjaśnione. Skromne jest też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego: istnieje tylko kilka rozstrzygnięć w tej materii, nigdy też nie doszło do orzeczenia niekonstytucyjności w tym trybie.

Warto zaznaczyć, że – w postanowieniu z 24.11.2010 r., Pp 1/08 – Trybunał Konstytucyjny przyjął, że uznanie niekonstytucyjności partii politycznej powinno następować właściwie tylko w sytuacjach, gdy program lub działalność partii koliduje z zakazami przewidzianymi w art. 13 Konstytucji. Natomiast inne nieprawidłowości (np. uzależnienie wprowadzenia kandydata na listę w wyborach do Sejmu od złożenia weksla gwarancyjnego, który władze partii mogą później wykorzystać w razie wystąpienia posła z klubu tej partii) nie wystarczają, w zasadzie, do stwierdzenia takiej niekonstytucyjności, a więc rozwiązania partii politycznej.

360 Istotą omawianego postępowania jest ustalenie, czy cele lub działalność partii politycznej są zgodne z Konstytucją. Konstytucja jest jedynym punktem od-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

niesienia – Trybunał nie jest powołany do badania zgodności celów i działań partii z umowami międzynarodowymi czy ustawami. Najistotniejsze są kryteria wynikające z art. 11 i 13 Konstytucji – bez ich dochowania partia nie może ani powstać, ani działać. Zarazem partie polityczne mają obowiązek przestrzegania całokształtu postanowień Konstytucji (wszystkich norm, zasad i wartości z niej wynikających), i to także może być punktem odniesienia dla Trybunału. Nic, oczywiście, nie stoi na przeszkodzie, by partie w swoich programach formułowały dążenie do zmiany obowiązującej Konstytucji, ale dążenie to musi być realizowane drogą legalną, w myśl wymaganych procedur.

Należy odróżnić postępowanie związane z powstawaniem partii i z działalnością partii już istniejących. Proces powstawania partii kończy się przez dokonanie jej wpisu do ewidencji partii politycznych, bez którego partia nie może korzystać ze swych ustawowych uprawnień. Dokonuje tego Sąd Okręgowy w Warszawie. Jeżeli nabierze on wątpliwości co do zgodności z Konstytucją celów lub zasad partii, tak jak określono je w statucie, ma on obowiązek wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem w sprawie tej zgodności. Pytanie to jest rozpoznawane na zasadach i w trybie przewidzianych dla pytania prawnego dotyczącego kontroli norm (zob. NB 351–352); zawsze Trybunał orzeka w pełnym składzie. Orzeczenie (wyrok) Trybunału Konstytucyjnego o sprzeczności celów partii politycznej z Konstytucją powoduje odmowę wpisu partii do ewidencji (art. 14 u.p.p.). Podobna procedura znajduje zastosowanie wtedy, jeżeli partia wprowadzi do swego statutu zmiany, naruszając zasady demokracji wewnątrzpartyjnej (art. 21 u.p.p.), wówczas wyrok Trybunału uniemożliwia zarejestrowanie tych zmian.

§ Ustawa o partiach politycznych nie normuje natomiast kontroli konstytucyjności działań już istniejących partii politycznych, a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym reguluje tylko pewne kwestie proceduralne. Na podstawie art. 191 Konstytucji można twierdzić, że z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej mogą wystąpić do Trybunału tylko te podmioty, którym przysługuje generalne prawo inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm. Wniosek jest rozpoznawany w trybie przewidzianym dla wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, z tym że do niektórych elementów badania działalności partii politycznej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego (pamiętamy, że zasadą generalną w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego), a Trybunał może zlecić Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenie dochodzenia. Trybunał zawsze orzeka w pełnym składzie, przeprowadzana jest rozprawa. Wyrok stwierdzający sprzeczność z Konstytucją celów lub działalności już istniejącej partii politycznej powoduje wykreślenie partii z ewidencji (art. 44 u.p.p.), a tym samym oznacza poddanie partii postępowaniu likwidacyjnemu (art. 45 pkt 2 u.p.p.).

Tabela 5. Działalność Trybunału Konstytucyjnego

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kontrola norm – liczba orzeczeń	54	66	84	94	89	98	111	133	143	145	164	158	117	114	122	125	119	173	113	89	**72**
1) rodzaje																					
a) prewencyjna (art. 122 ust. 3)	4	5	–	5	1	2	2	3	1	0	1	8	4	3	2	2	0	2	3	**2**	**1**
b) następcza:																					
abstrakcyjna (art. 188 pkt 1–3)	42	34	44	50	46	48	40	51	50	44	44	38	33	37	30	33	37	48	15	10	**14**
konkretna (art. 193)	3	9	15	13	15	20	19	26	34	40	53	60	46	39	44	40	12	78	21	9	**3**
skarga konstytucyjna (art. 79)	5	18	25	26	27	28	50	53	59	57	64	49	30	36	47	45	22	45	31	12	**18**
2) efekt[1)]																					
– orzeczenia o niezgodności:																					
ustaw	10	16	24	17	25	23	42	41	47	43	47	18	31	25	35	34	31	34	16	18	**17**
aktów podustawowych	5	14	7	7	10	4	10	4	8	6	3	2	6	3	6	5	6	3	–	1	**4**
– orzeczenia o zgodności:																					
ustaw	13	20	22	32	25	40	50	51	70	24	39	34	34	41	34	33	30	24	21	12	**16**
aktów podustawowych	5	2	4	10	6	7	2	5	11	0	7	11	3	1	2	2	5	3	3	3	**1**
– umorzenie postępowania	21	14	33	28	28	26	32	41	39	69	73	79	82	55	55	56	48	118	261	52	**36**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Skargi konstytucyjne – wpływ	168	184	200	181	195	210	224	220	294	309	405	321	351	358	320	331	375	408	61	234	**185**
– sposób załatwiania:																					
postanowienie o odmowie nadania biegu	116	127	160	149	152	145	171	170	210	251	314	143	296	315	304	384	359	412	267	178	**111**
– rozpatrzono	5	18	25	26	27	28	29	31	37	24	27	22	15	17	17	19	44	48	118	33	**18**
w tym: orzeczenia o niezgodności	0	4	4	5	6	5	11	9	13	11	12	6	4	6	6	11	8	8	11	6	**9**
Spory kompetencyjne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1[2)]	1	0	0	0	0	0	0	0	1	**0**
Partie polityczne	0	0	1	0	0	1	0	0	0	3	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	**0**
Niezdolność Prezydenta do sprawowania urzędu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**

[1)] Niekiedy w jednej sprawie orzekano zarówno o ustawie, jak i akcie podustawowym.

[2)] Postępowanie zostało umorzone – TK odmówił nadania sprawie charakteru sporu kompetencyjnego.

Opracowano na podstawie corocznych *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, a za lata 2016, 2017, 2018 – wobec braku *Informacji rocznej na dzień 1.09.2016, 2017 i 2018* – na podstawie wyliczeń własnych.

Informacja *o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za rok 2016* została złożona w Sejmie z opóźnieniem – 21.02.2018 r., za rok 2017 – w dniu 19.12.2018 r., a za rok 2018 – na dzień 11.07.2019 r. informacja nie została złożona. Dane nie były weryfikowane po ukazaniu się informacji, a opierają się na wyliczeniach własnych.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 16

WŁADZA SĄDOWNICZA. TRYBUNAŁ STANU

Literatura: Banaszak B., *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2008/1; Filar M., *Niektóre węzłowe problemy orzecznictwa Trybunału Stanu III Rzeczypospolitej* [w:] *Ze sztandarem prawa przez świat*, red. R. Tokarczyk, K. Motyka, Kraków 2002; Grabowska S., *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012; Grajewski J., *Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, Prz. Sej. 2003/1; Granat M., *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce* [w:] *Sądy i trybunały w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2006; Gromek Z., *O niektórych problemach na styku konstytucyjnej i ustawowej regulacji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce* [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesora*, red. M. Zubik, Warszawa 2017; Kmiecik R., *Jurysdykcja sądów powszechnych w sprawach o przestępstwa członków RM*, PiP 2000/1; Odrowąż-Sypniewski W., *Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych*, Prz. Sej. 2006/6; Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992; Szumiło-Kulczycka D., *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, Prz. Sej. 2001/4; Zaleśny J., *Charakter prawny Trybunału Stanu. Zagadnienia wybrane*, Prz. Sąd. 2007/7–8; Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003; Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004; Zubik M., *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, Prz. Sej. 2007/4.

16.1. Odpowiedzialność konstytucyjna

361 Była już mowa o tym, że w rozwoju parlamentaryzmu wykształciły się dwie podstawowe **formy odpowiedzialności egzekutywy**: odpowiedzialność parlamentarna i odpowiedzialność konstytucyjna (zob. NB 250). Przypomnijmy, że odpowiedzialność parlamentarna (polityczna) to odpowiedzialność za polityczny kierunek sprawowania urzędu oraz za podejmowane akty i decyzje. Prawo pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej przysługuje parlamentowi (z reguły tylko jego pierwszej izbie), zawsze będzie to więc odpowiedzialność realizowana z powodów politycznych i na podstawie kryteriów politycznych. **Natomiast odpowiedzialność konstytucyjna (prawna) to odpowiedzialność za naruszenie prawa, realizowana z inicjatywy**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

parlamentu przed organem władzy sądowniczej. Choć więc zawsze jest to odpowiedzialność inicjowana w oparciu o decyzję polityczną, to proces jej realizowania przebiega w postępowaniu sądowym i w oparciu o kryteria prawne.

W rozwoju historycznym najpierw pojawiła się odpowiedzialność konstytucyjna, w średniowiecznej Anglii przybierając postać impeachmentu, kiedy to urzędnik królewski mógł być oskarżony przez Izbę Gmin, a organem orzekającym była Izba Lordów. Początkowo była to jedyna (choć pośrednia) broń parlamentu w konfliktach z monarchą, łatwo się też domyślić, że usunięcie z zajmowanego urzędu nie było najgorszą karą, jaka spotykała wówczas osoby skazane. Kiedy jednak w XVIII w. uformowały się w Anglii mechanizmy parlamentarnej odpowiedzialności ministrów, procedura impeachmentu zeszła na plan dalszy. Nawiązano jednak do tych wzorów zarówno w konstytucji USA z 1787 r. (wobec przyjętego tam systemu prezydenckiego impeachment, oparty na zarzucie naruszenia prawa, był jedyną formą odpowiedzialności osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie, z prezydentem na czele), jak i w pierwszych konstytucjach europejskich, które nie znały jeszcze procedury wotum nieufności, a więc mechanizmów odpowiedzialności politycznej. Wspomnieć należy o instytucji Sądu Sejmowego, wprowadzonej w Polsce jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji 3 maja, a także o instytucjach odpowiedzialności konstytucyjnej, które zarysowały się w konstytucjach państw niemieckich i które przewidywały też jej realizację przed specjalnym ciałem sądowym – Trybunałem Stanu (Staatsgerichtshof).

Dualizm form odpowiedzialności pozostał do dzisiaj cechą charakterystyczną rozwiązań zachodnioeuropejskich. Oczywiście, odpowiedzialność parlamentarna odgrywa obecnie rolę podstawową, choćby ze względu na skoncentrowanie pełni decyzji w rękach parlamentu i oparcie ich wyłącznie na kryteriach politycznych. Odpowiedzialność konstytucyjna jest natomiast odnoszona przede wszystkim do osoby Prezydenta (monarchowie takiej odpowiedzialności nie ponoszą), jako że Prezydent z założenia nie może podlegać odpowiedzialności parlamentarnej. Wiele konstytucji dopuszcza też możliwość jej zastosowania wobec członków rządu i innych piastunów najwyższych stanowisk w państwie.

W tradycji polskiej procedura odpowiedzialności konstytucyjnej znana była obu konstytu- **362**
cjom międzywojennym, obie też przewidywały utworzenie Trybunału Stanu jako odrębnego organu sądowego powołanego do realizowania tej odpowiedzialności.

Konstytucja marcowa przyjęła rozwiązania, rzec można, klasyczne: odpowiedzialność ponosił Prezydent i członkowie rządu, podstawą było naruszenie Konstytucji lub ustawy, wyłączne prawo wniesienia oskarżenia należało do Sejmu, orzekał Trybunał Stanu, który mógł orzec m.in. karę usunięcia z urzędu. W praktyce doszło do dwóch prób uruchomienia tej procedury, nie doprowadzono ich jednak do finału, a rozgrywana w końcu lat 20. tzw. sprawa Czechowicza, kiedy to większość sejmowa podjęła próbę pociągnięcia do odpowiedzialności Ministra Skarbu pod zarzutem nadużyć w finansowaniu kampanii wyborczej, negatywnie odbiła się na autorytecie Trybunału Stanu.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Konstytucja kwietniowa wyłączyła odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta, co korespondowało z jej autorytarną charakterystyką, rozszerzyła ją natomiast na posłów i senatorów, którzy mogli zostać pozbawieni mandatu przez Trybunał Stanu, jeśli dopuścili się naruszenia przepisów antykorupcyjnych. W praktyce przepisy te nie znalazły zastosowania.

Po wojnie do instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej nawiązano w Małej Konstytucji z 1947 r., która przewidywała m.in. powołanie do życia Trybunału Stanu. Była to jednak zwyczajna dekoracja, ponieważ nigdy nie uchwalono ustawy wykonawczej do tych przepisów, a Konstytucja z 1952 r. pominęła tradycyjne schematy odpowiedzialności osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie.

Powrót do tych kwestii stał się możliwy dopiero na fali wydarzeń 1980 r. Zaczęto wówczas wysuwać postulat powołania do życia Trybunału Stanu, a przy okazji – Trybunału Konstytucyjnego, co (zob. NB 341) znalazło odpowiedni grunt już w warunkach stanu wojennego, w noweli konstytucyjnej z 26.03.1982 r., która przewidziała utworzenie obydwu trybunałów. Równocześnie uchwalono **ustawę z 26.03.1982 r.** o Trybunale Stanu (nadal obowiązującą, choć w istotnie znowelizowanym kształcie). Jeszcze w 1982 r. Sejm rozpoczął prace nad wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej kierownictwa rządu sprzed 1980 r., ale dwa lata później zapadła polityczna decyzja o umorzeniu sprawy. Praktyka posługiwania się procedurą odpowiedzialności konstytucyjnej poniosła więc kolejne fiasko.

Przywrócenie urzędu Prezydenta w noweli kwietniowej z 1989 r. i pojawienie się pierwszych elementów zasady podziału władz nadało nowy sens instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Rozszerzono ją na osobę Prezydenta, wiążąc prawo oskarżenia ze Zgromadzeniem Narodowym. Te same rozwiązania utrzymano w Małej Konstytucji z 1992 r. Dla praktyki posługiwania się procedurami odpowiedzialności konstytucyjnej w latach 1989–1997 zasadnicze znaczenie miała natomiast zmiana politycznego charakteru systemu, która spowodowała znaczny napływ wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Zawsze jednak dotyczyły one osób, które już nie piastowały urzędu; celem postępowania miało być więc jedynie następcze ukaranie (napiętnowanie) osób, które odpowiedzialność polityczną już poniosły. Wyraźna większość wniosków dotyczyła też spraw o raczej marginalnym charakterze, a jedyną sprawą, która wówczas znalazła finał przed Trybunałem Stanu, była tzw. afera alkoholowa – która z powodzeniem mogła trafić do sądu powszechnego. Obraz ten nie uległ większym zmianom pod rządem obecnej Konstytucji, a najpoważniejszą sprawą był wniosek jednej z komisji śledczych o postawienie przed Trybunałem Stanu premiera i jednego z ministrów z okresu pierwszego rządu PiS, który nie znalazł jednak poparcia większości sejmowej.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

16.2. Trybunał Stanu

Konstytucja z 2.04.1997 r. nie wprowadziła zasadniczych zmian do ujmowania odpo- **363**
wiedzialności konstytucyjnej, choć dokonała pewnego jej uporządkowania. Stopniowo dostosowano do niej przepisy ustawy o Trybunale Stanu.

Podobnie jak poprzednio, **odpowiedzialność konstytucyjna jest realizowana przed Trybunałem Stanu jako odrębnym organem władzy sądowniczej**. Zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Trybunał Stanu nie są sądami w rozumieniu art. 175 ust. 1, nie sprawują więc **wymiaru sprawiedliwości** w przyjętym tam rozumieniu. Trybunał Stanu odpowiada charakterystyce organu władzy sądowniczej przede wszystkim ze względu na charakter jego zadań polegających na orzekaniu o tym, czy konkretne czyny wskazanych osób stanowiły naruszenie prawa. W tej perspektywie charakterystyka działalności Trybunału Stanu jest zbliżona do charakterystyki sądu (karnego), a w niektórych sytuacjach, jak zobaczymy, Trybunał ten działa jako sąd karny.

W skład Trybunału Stanu wchodzi przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego i 16 członków (art. 199 ust. 1). Przewodniczącym Trybunału Stanu jest z urzędu Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (art. 199 ust. 2), co jest rozwiązaniem tradycyjnym, nawiązującym do unormowań z okresu międzywojennego i mającym akcentować powiązania Trybunału z władzą sądowniczą. Pozostali członkowie Trybunału Stanu są wybierani przez Sejm na okres jego kadencji, z tym że zachowują swoje kompetencje do czasu wyboru nowego składu Trybunału (art. 14 u.TS). Wybór ponowny jest dopuszczalny. W tym sensie Trybunał Stanu zachował charakter Sądu Sejmowego, bo nie tylko przyjęta jest zasada wyboru jego członków przez Sejm, co dotyczy również Trybunału Konstytucyjnego, lecz także zawsze wybór ten jest dokonywany na czas kadencji, a to oznacza, że większość parlamentarna, która ukształtuje się na początku kadencji, ma w swoich rękach decyzję co do składu Trybunału Stanu. Osoba Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jako przewodniczącego Trybunału ma tę polityczną genezę neutralizować. W praktyce zachowywano na ogół parytet poszczególnych klubów w zgłaszaniu kandydatów do Trybunału Stanu.

Konstytucja wymaga (art. 199 ust. 1), aby zastępcy przewodniczącego oraz co najmniej połowa pozostałych członków Trybunału Stanu miała kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Pozostali członkowie nie muszą mieć tych kwalifikacji, co osłabia sądowy charakter Trybunału, ale pozwala na zachowanie pewnej równowagi między podejściem jurydycznym i politycznym do rozpoznawanych spraw. Funkcja członka Trybunału Stanu ma charakter honorowy, a więc nie łączy się z nią pobieranie stałego wynagrodzenia, co jest zrozumiałe na tle założenia, w myśl którego Trybunał jest bytem o raczej potencjalnym charakterze i im rzadziej musi działać, tym lepiej. Osoby wchodzące w skład Trybunału Stanu

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

są w sprawowaniu funkcji sędziowskich niezawisłe i podlegają tylko Konstytucji i ustawom (art. 199 ust. 3). Ustawa wyklucza możliwość przedterminowego odwołania członka Trybunału Stanu, chyba że w razie zrzeczenia się, trwałej utraty zdolności do wykonywania czynności lub skazania prawomocnym wyrokiem sądu (art. 17 u.TS). Członkom Trybunału Stanu przysługuje też immunitet i nietykalność, ujęte analogicznie do sytuacji prawnej sędziów (art. 200). Trzeba jednak wiedzieć, że członkowie Trybunału Stanu wykonują równocześnie pracę zawodową w innym miejscu i w tym charakterze nie przysługują im bezpośrednie gwarancje niezawisłości.

16.3. Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej

364 Odpowiedzialność konstytucyjna ma **ograniczony podmiotowo** charakter i dotyczy wyliczonej przez przepisy prawa grupy osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie. Wyliczenie to ma charakter enumeratywny i nie podlega interpretacji rozszerzającej. Innymi słowy, odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu mogą podlegać tylko te osoby, które wyraźnie wskazano w Konstytucji.

W obecnym stanie prawnym odpowiedzialność ta obejmuje trzy grupy podmiotów (art. 198).

Do **pierwszej grupy** należy Prezydent Rzeczypospolitej i tutaj, jak zobaczymy, zakres odpowiedzialności konstytucyjnej ma nie tylko najszerszy, ale i wyłączny charakter. Podobny zakres odpowiedzialności przypisano Marszałkowi Sejmu bądź Senatu zastępującemu Prezydenta (art. 2 ust. 3 u.TS), nie ma to jednak wyraźnego oparcia ani w art. 198, ani w art. 131 ust. 2 Konstytucji.

Druga grupa obejmuje inne osoby pełniące najwyższe stanowiska państwowe. Są nimi:

1) Prezes oraz członkowie Rady Ministrów – należy przez to rozumieć wszystkie osoby wchodzące w skład Rady Ministrów, ale też tylko te osoby. Niedopuszczalne byłoby odnoszenie odpowiedzialności konstytucyjnej do innych osób piastujących stanowiska kierownicze w strukturach rządowych, np. do kierowników urzędów centralnych (zob. wyrok TK z 8.12.1999 r., SK 19/99), sekretarzy i podsekretarzy stanu lub wojewodów;
2) osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem – jest to o tyle kłopotliwa formuła, że obecnie obowiązująca ustawa o Radzie Ministrów przewiduje, że zastępstwo ministra sprawuje premier lub wskazany przez premiera członek rządu (art. 36 u.RM), co sugeruje, iż nie ma możliwości powierzenia tego zadania innym osobom;
3) Prezes Narodowego Banku Polskiego – jest to praktycznie jedyny sposób usunięcia go ze stanowiska przed upływem kadencji (zob. NB 313);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

4) Prezes Najwyższej Izby Kontroli – jest to praktycznie jedyny sposób usunięcia go ze stanowiska przez upływem kadencji (zob. NB 321);
5) członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, co obejmuje także jej Przewodniczącego – jest to jeden z możliwych sposobów usunięcia pojedynczego członka z Rady (zob. NB 315);
6) Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych – przypomnijmy, że jest on na czas wojny mianowany przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów i w tym samym trybie może też zostać w każdym czasie odwołany (art. 134 ust. 4).

Widzimy więc, że omawiana grupa obejmuje właściwie wszystkie osoby pełniące najwyższe urzędy w ramach władzy wykonawczej lub do tej władzy zbliżone (Prezes Najwyższej Izby Kontroli). W stosunku do niektórych (premier i członkowie rządu) odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ma charakter uzupełniający zasadniczą formę odpowiedzialności, jaką jest odpowiedzialność parlamentarna, niektórzy (zwłaszcza Prezesi Narodowego Banku Polskiego i Najwyższej Izby Kontroli) nie są poddani innym formom odpowiedzialności, więc postępowanie przed Trybunałem Stanu może okazać się jedyną drogą do ich usunięcia z urzędu, co przypomina nieco sytuację Prezydenta. Poza zakresem odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu pozostają natomiast osoby z kręgu władzy sądowniczej, a niejako przy okazji – także Rzecznik Praw Obywatelskich.

Trzecia grupa osób podlegających odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu obejmuje posłów i senatorów, ale (zob. NB 367) zakres przedmiotowy tej odpowiedzialności jest bardzo wąski, odnosząc się tylko do naruszenia przepisów antykorupcyjnych (art. 107 ust. 2).

Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej obejmuje odpowie- **365**
dzialność za naruszenie Konstytucji lub ustawy, popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania przez osobę podlegającą odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1).

Po pierwsze i przede wszystkim jest to odpowiedzialność za popełnienie **deliktu konstytucyjnego**, czyli czynu, który nie stanowiąc przestępstwa, spełnia równocześnie dwie przesłanki:
1) czyn ten polega na naruszeniu Konstytucji lub ustawy. Odpowiedzialność konstytucyjna może wynikać tylko z naruszenia prawa, ale podstawą odpowiedzialności nie może być każde naruszenie prawa, a jedynie naruszenie unormowań zawartych w Konstytucji lub ustawach. Tym samym nie można zostać oskarżonym przed Trybunałem Stanu np. za naruszenie postanowień regulaminu Sejmu;
2) popełnienie czynu jest związane z wykonywaniem urzędu:
   a) czyn zostaje popełniony w zakresie urzędowania danej osoby – tu dana osoba działa w ramach swego zakresu kompetencyjnego, ale z naruszeniem prawa,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

np. Prezydent dokonujący rozwiązania Sejmu mimo braku po temu przesłanek konstytucyjnych, minister wydający rozporządzenie bez należytego upoważnienia w ustawie,

b) czyn zostaje popełniony w związku z zajmowanym stanowiskiem – tu dana osoba podejmuje działania pozostające poza ramami przysługujących jej kompetencji, ale możliwe do podjęcia ze względu na zajmowane stanowisko, np. Minister Sprawiedliwości podejmuje próby oddziaływania na orzecznictwo sądowe z naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej.

Wszelkie inne naruszenia prawa nie mogą dawać podstawy do odpowiedzialności konstytucyjnej i w razie ich popełnienia stosuje się powszechne formy odpowiedzialności.

Odpowiedzialność może dotyczyć tylko czynu popełnionego w okresie piastowania danego stanowiska państwowego. Nie znaczy to jednak, by mogła być ona egzekwowana tylko w okresie pełnienia tego stanowiska – art. 23 ust. 1 u.TS wyraźnie wskazuje: to, że sprawca nie piastuje już urzędu lub funkcji, nie stoi na przeszkodzie wszczęciu bądź prowadzeniu postępowania, i ustala dziesięcioletni okres przedawnienia. Popełnienie czynu może nastąpić zarówno przez działanie, jak i zaniechanie, kiedy np. minister nie wydaje rozporządzenia w nakazanym ustawowo terminie, Prezydent nie podpisuje ustawy mimo upływu dwudziestojednodniowego terminu.

§ Artykuł 198 ust. 1 Konstytucji nie formułuje przesłanki winy. Do 2001 r. ustawa o Trybunale Stanu dopuszczała jednak odpowiedzialność konstytucyjną tylko za czyny popełnione z winy umyślnej. Nowela z 2001 r. wprowadziła nową formułę, zgodnie z którą nawet nieumyślne naruszenie Konstytucji lub ustawy może stać się przesłanką pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Nadal natomiast za wykluczone należy uznać nadawanie tej odpowiedzialności obiektywnego charakteru, tzn. – jak to może się wydarzyć w przypadku odpowiedzialności parlamentarnej – pociąganie do odpowiedzialności za efekty działalności, nawet w sytuacji braku winy nieumyślnej.

366 ! Po drugie, możliwe jest oskarżenie przed Trybunałem Stanu z innych powodów, a w szczególności **z powodu popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego**. Trybunał Stanu działa wtedy jako sąd karny, ale ten zakres jego właściwości dotyczy **obecnie** – i to w różnym zakresie – tylko Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz osób wchodzących w skład Rady Ministrów.

! W odniesieniu do Prezydenta właściwość Trybunału Stanu w sprawach przestępstw wynika z art. 145 ust. 1 i ma charakter zupełny oraz wyłączny. Zupełny, bo obejmuje ona wszelkie przestępstwa, jakich Prezydent dopuścił się w okresie sprawowania urzędu; nie ma natomiast znaczenia ich związek z piastowaniem lub wykonywaniem tego urzędu. Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu dotyczyłaby

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

także przestępstwa popełnionego w życiu prywatnym (np. spowodowanie wypadku w ruchu drogowym). Wyłączny, bo za popełnienie przestępstwa Prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przed Trybunałem Stanu. Nie ma możliwości postawienia Prezydenta przed sądem powszechnym, w każdym razie tak długo, jak długo sprawuje on swój urząd. Dla utrudnienia uniknięcia odpowiedzialności (bo może przecież nie dojść do oskarżenia Prezydenta przed Trybunałem Stanu) uznano (art. 2 ust. 2 u.TS), że w okresie sprawowania urzędu nie biegnie przedawnienie za te przestępstwa, za które nie postawiono go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

W odniesieniu do członków Rady Ministrów obecna regulacja konstytucyjna budziła początkowo liczne wątpliwości. Niesporne było tylko to, że właściwość Trybunału Stanu w sprawach przestępstw popełnianych przez ministrów, tak jak ją ukształtował art. 156 ust. 1, ma charakter **częściowy**. Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu może bowiem dotyczyć tylko przestępstw popełnionych w związku z zajmowanym stanowiskiem (przyjęcie łapówki można uznać za klasyczny, choć niezbyt oryginalny przykład). Za inne przestępstwa osoba taka ponosi odpowiedzialność tylko przed sądami powszechnymi, niezależnie od piastowanego w danym momencie urzędu. Kontrowersje pojawiły się natomiast na tle pytania, czy właściwość Trybunału Stanu w omawianych sprawach ma charakter **konkurencyjny czy wyłączny**. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. przyjęto, w sposób oczywisty, pierwsze z tych rozwiązań, tzn. uznano, że dopóki Sejm nie oskarży danej osoby przed Trybunałem Stanu, nie ma przeszkód, by toczyło się wobec tej osoby postępowanie karne przed sądem powszechnym (zob. zwłaszcza postanowienie SN z 25.03.1997 r., II KKN 235/96, „Prokuratura i Prawo", dodatek, 1997/10, poz. 9). Problem pojawił się ponownie po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., bo jej art. 156 ust. 1 przyjmował nieco inne sformułowania.

Niemniej Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 21.02.2001 r., P 12/00) potwierdził, że odpowiedzialność karna członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu ma charakter **konkurencyjny**: „dopóki Sejm nie obejmie oskarżeniem za przestępstwo członka Rady Ministrów, pociąganego do odpowiedzialności [także – przyp. L.G.] za delikt konstytucyjny, dopóty zachowana jest właściwość sądu powszechnego do prowadzenia postępowania karnego obejmującego taki czyn".

W odniesieniu do pozostałych osób, które ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną, przed wejściem w życie Konstytucji właściwość Trybunału Stanu obejmowała także odpowiedzialność za przestępstwa, a odpowiedzialności tej nadano charakter częściowy i konkurencyjny. Takiej formuły ogólnej zabrakło jednak w art. 198 ust. 1 nowej Konstytucji, a tym samym nie ma podstaw do generalnego rozszerzania właściwości Trybunału Stanu poza sprawy odpowiedzialności konstytucyjnej. Możliwe wydaje się twierdzenie, w myśl którego z braku konstytucyjnych unormowań szczególnych (takich, jakie zawarto w art. 145 ust. 1 i art. 156 ust. 1) nie

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ma dziś podstaw do nadawania Trybunałowi Stanu właściwości sądu karnego wobec innych osób niż Prezydent i członkowie Rady Ministrów.

367 Po trzecie, **zupełnie inny charakter ma odpowiedzialność posłów i senatorów**, bo dotyczy ona tylko naruszenia przez nich zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz zakazu nabywania tego majątku (art. 107 ust. 1 Konstytucji, zdecydowanie nawiązujący zresztą do rozwiązań przyjętych w art. 44 ust. 2 Konstytucji z 1935 r.). Określenie szczegółowego zakresu tych zakazów zostało odesłane do ustawy (zob. zwłaszcza art. 34 u.w.m.). Artykuł 107 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że inicjatywa wszczęcia postępowania należy do Marszałka Sejmu (lub Senatu), pociągnięcie do odpowiedzialności następuje na podstawie uchwały odpowiedniej izby, a Trybunał Stanu orzeka wówczas w przedmiocie pozbawienia mandatu.

Omówiona odpowiedzialność, choć też nazwana konstytucyjną przez art. 198 ust. 2, ma charakter wyjątkowy i może dotyczyć tylko spraw wskazanych w art. 107 ust. 1. Poza tym nie ma możliwości pociągnięcia posłów i senatorów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, a za wszelkie popełnione przestępstwa odpowiadają oni przed sądami powszechnymi, co wymaga jednak uprzedniego uchylenia lub zrzeczenia się immunitetu (zob. NB 216.C).

16.4. Postępowanie

368 **Procedura**, w której realizowana jest odpowiedzialność konstytucyjna, obejmuje **pięć zasadniczych stadiów**:

1) zgłoszenie wstępnego wniosku;
2) postępowanie w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej;
3) postawienie w stan oskarżenia;
4) rozpoznanie sprawy przez Trybunał Stanu w I instancji;
5) rozpoznanie sprawy przez Trybunał Stanu w II instancji.

Procedura ta jest inna w stosunku do Prezydenta, a inna w stosunku do pozostałych osób, o których mowa w art. 198 ust. 1, co wynika zarówno z odmiennego ukształtowania podstaw (zakresu przedmiotowego) odpowiedzialności, jak i z odmienności organów decydujących o postawieniu w stan oskarżenia. Jak przecież pamiętamy, decyzja o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia należy do Zgromadzenia Narodowego (art. 145 ust. 2), a pozostałych osób – do Sejmu (zwłaszcza art. 156 ust. 2).

369 **Trzy pierwsze stadia toczą się w parlamencie.**

A. Wstępny wniosek jest to inicjatywa zobowiązująca Sejm (Zgromadzenie Narodowe) do rozpatrzenia – w sformalizowanej procedurze – zasadności po-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

stawienia danej osoby w stan oskarżenia w oparciu o sformułowane we wniosku zarzuty. Prawo wystąpienia z wnioskiem wstępnym przysługuje:

1) w sprawach dotyczących Prezydenta – grupie członków Zgromadzenia Narodowego (a więc posłów i senatorów) w liczbie co najmniej 140, co odpowiada jednej czwartej pełnego składu Zgromadzenia (art. 145 ust. 2);
2) w sprawach dotyczących członków Rady Ministrów – Prezydentowi oraz grupie posłów w liczbie co najmniej 115, co odpowiada jednej czwartej składu Sejmu (art. 156 ust. 2);
3) w sprawach pozostałych osób, o których mowa w art. 198 ust. 1:
   a) Prezydentowi,
   b) grupie posłów w liczbie co najmniej 115,
   c) komisji śledczej, o której mowa w art. 111 Konstytucji – zgodnie z art. 18 u.s.k.ś. konieczne jest podjęcie uchwały przez komisję większością dwóch trzecich głosów, oddanych w obecności co najmniej połowy liczby jej członków.

Wniosek wstępny musi wskazywać osobę, która ma podlegać odpowiedzialności, określać zajmowane przez nią stanowisko oraz zarzut wraz ze wskazaniem przepisów Konstytucji lub ustawy, które zostały naruszone. Wniosek musi zawierać uzasadnienie. Kompletność wniosku bada Marszałek Sejmu, który może go zwrócić wnioskodawcy w celu uzupełnienia, a w razie nieuzupełnienia w terminie pozostawia bez nadania mu biegu (art. 6 ust. 6–7 u.TS). Wniosek prawidłowo zgłoszony jest kierowany przez Marszałka do sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, niezależnie od tego, czy dotyczy oskarżenia Prezydenta, czy też innej osoby. Na tym etapie postępowania nie ma możliwości odrzucenia wniosku.

B. Postępowanie w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej nasuwa pewne analogie do postępowania przygotowawczego; niekiedy używa się – np. Jacek Sobczak – określenia „śledztwo sejmowe". Trzeba jednak pamiętać, że jest ono prowadzone w komisji parlamentarnej, a więc w organie o politycznym charakterze.

Przewodniczący Komisji przesyła osobie, której wniosek dotyczy, odpis wniosku i informuje go o prawie złożenia pisemnych wyjaśnień i środków dowodowych. Osoba ta może korzystać z pomocy obrońcy (art. 9d ust. 2 u.TS). Następnie Komisja określa zakres i sposób przeprowadzania postępowania dowodowego (art. 128 ust. 2 regulaminu Sejmu). W postępowaniu przed Komisją stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Komisja może wzywać i przesłuchiwać świadków i biegłych, żądać akt i dokumentów, a osobie, której dotyczy wniosek, przysługuje prawo udziału w posiedzeniach Komisji oraz prawo posiadania obrońcy (art. 9–9g u.TS).

Na podstawie zgromadzonego materiału Komisja uchwala sprawozdanie wraz z wnioskiem o postawienie danej osoby w stan oskarżenia bądź o umorzenie postępowania

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

w sprawie (art. 9g ust. 1 i art. 11 ust. 1 u.TS). Wniosek o postawienie w stan oskarżenia musi spełniać warunki wymagane przez Kodeks postępowania karnego dla aktu oskarżenia (art. 6 ust. 5 u.TS).

C. Postawienie w stan oskarżenia następuje:

1) w odniesieniu do Prezydenta – w drodze podjęcia odpowiedniej uchwały przez Zgromadzenie Narodowe; konieczne jest uzyskanie większości co najmniej dwóch trzecich ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, czyli przynajmniej 374 głosów;
2) w odniesieniu do członka Rady Ministrów – w drodze odpowiedniej uchwały Sejmu; konieczne jest uzyskanie większości co najmniej trzech piątych ustawowej liczby posłów, czyli przynajmniej 276 głosów (art. 156 ust. 2);
3) w odniesieniu do osób pozostałych – w drodze uchwały Sejmu, do podjęcia której wystarcza bezwzględna większość głosów, oddanych w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 13 ust. 1a u.TS).

Podejmując uchwałę o postawieniu w stan oskarżenia, Sejm wybiera spośród swoich członków oskarżyciela (art. 11 ust. 2), a gdy chodzi o Prezydenta – Zgromadzenie Narodowe – dwóch oskarżycieli (art. 10 ust. 2).

Podjęcie uchwały o postawieniu w stan oskarżenia powoduje zawieszenie danej osoby w sprawowaniu urzędu (art. 145 ust. 3 Konstytucji i art. 11 ust. 1 zd. 2 u.TS – nie dotyczy to posłów i senatorów, którym zarzucono naruszenie art. 107 Konstytucji). Niezależnie więc od wyniku postępowania przed Trybunałem Stanu już w tym momencie dochodzi do odsunięcia oskarżonej osoby od wykonywania funkcji, co w praktyce może mieć znaczenie większe od późniejszego osądzenia i skazania.

Przepisy prawne nie precyzują żadnego terminu, w którym postępowanie w parlamencie musi się zakończyć. Może więc ono ciągnąć się do końca kadencji, ale najpierw praktyka, a po nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu także jej art. 13a przyjęły, odstępując od generalnej zasady dyskontynuacji, że nowy parlament przejmuje niezakończone postępowania i prowadzi je dalej.

370 **Postępowanie przed Trybunałem Stanu ma charakter dwuinstancyjny**: w I instancji Trybunał orzeka w składzie pięcioosobowym, a w II instancji – w składzie siedmioosobowym, wyłączeni są sędziowie orzekający w I instancji (art. 19 u.TS).

W postępowaniu przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego – prowadzone jest ono przy zachowaniu możliwie pełnego podobieństwa do postępowania przed sądem karnym. Rozprawa ma charakter jawny, chyba że wzgląd na bezpieczeństwo państwa lub ochronę informacji niejawnych o klauzuli tajności „tajne" lub „ściśle tajne" wymaga uchylenia jawności (art. 20b u.TS).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Oskarżonemu przysługuje prawo do obrony i wszystkie wynikające z tego prawa gwarancje proceduralne.

Za czyny objęte oskarżeniem Trybunał Stanu wymierza następujące kary, jeżeli **czyn nie wypełnia znamion przestępstwa**:

1) utratę biernego i czynnego prawa wyborczego (na okres od dwóch do dziesięciu lat);
2) zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych lub organizacjach społecznych (na okres od dwóch do dziesięciu lat);
3) utratę wszystkich lub niektórych orderów i odznaczeń i tytułów honorowych oraz (na okres od dwóch do dziesięciu lat) utratę zdolności do ich uzyskania.

Ze względu na szczególne okoliczności sprawy Trybunał może odstąpić od ukarania i poprzestać na stwierdzeniu winy oskarżonego.

W każdym wypadku gdy Trybunał uzna, że oskarżony popełnił, choćby nieumyślnie, delikt konstytucyjny lub przestępstwo, orzeka utratę urzędu bądź stanowiska, z którego pełnieniem związana była odpowiedzialność konstytucyjna (art. 25 u.TS) – może to mieć szczególne znaczenie przy egzekwowaniu odpowiedzialności Prezydenta, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, bo nie istnieje inna procedura przedterminowego pozbawienia ich urzędu. Jeśli Trybunał orzeknie o naruszeniu przez posła lub senatora art. 107 Konstytucji, skutkuje to utratą mandatu, a innych kar orzekać nie można.

Jeżeli natomiast czyn wypełnia znamiona przestępstwa, Trybunał wymierza także kary przewidziane w ustawach karnych (art. 26 u.TS).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 17

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Literatura: Deryng A., *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed TK*, Warszawa 2014; Domańska A., *Pozycja prawno-ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2013; Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013; Garlicki L. (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989; Sadowski P., *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich*, Zamość 2013; Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001; Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Łódź 2005; Wróblewski M., *Rzecznik Praw Obywatelskich a trzecia władza* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008; Zieliński A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a sądy* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1999; Zubik M., *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, PiP 2008/11; Zubik M. (red.), *Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. IV: *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2008.

17.1. Istota instytucji

371 § Dla wielu państw współczesnych charakterystyczne stało się istnienie instytucji ombudsmana jako szczególnego organu powiązanego z parlamentem i czuwającego nad prawidłowością postępowania administracji publicznej wobec obywateli.

Ojczyzną tej instytucji jest Szwecja, gdzie urząd ombudsmana (co dosłownie oznacza „pełnomocnik") pojawił się w 1709 r., a pełny kształt zyskał w konstytucji 1809 r. Działał początkowo jako funkcjonariusz (pełnomocnik) parlamentu, powołany do kontrolowania urzędników królewskich, m.in. na podstawie skarg wnoszonych przez obywateli. Ombudsman mógł prowadzić postępowanie wyjaśniające, a jeśli uznał, że skarga jest uzasadniona, przedstawiał odpowiednie sugestie właściwym organom administracyjnym. Nie miały one mocy wiążącej, ale stał za nimi autorytet ombudsmana, który mógł też przedstawić problem parlamentowi. Szwedzki ombudsman

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

stopniowo zaczął odgrywać coraz większą rolę w ochronie praw i wolności obywateli, przez długi czas nie miał jednak odpowiedników w innych krajach. Dopiero w 1919 r. urząd ombudsmana pojawił się w niepodległej Finlandii, a po II wojnie światowej – w Norwegii (1952) i Danii (1953). Rzeczywisty rozwój tej instytucji przypadł na ostatnie pięćdziesięciolecie – dzisiaj istnieje ona w różnych formach i pod różnymi nazwami w kilkudziesięciu państwach, w szczególności w Wielkiej Brytanii, Francji, Austrii, Hiszpanii, Portugalii i Holandii, a także w Chorwacji, Słowenii, Rumunii, Rosji oraz na Węgrzech. W 1992 r. utworzono też urząd Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach UE. Są jednak demokracje, które nadały ombudsmanowi wymiar ograniczony, jak np. RFN, gdzie istnieje tylko ombudsman do spraw wojskowych, bądź nie utworzyły go w ogóle na szczeblu centralnym, jak np. we Włoszech.

Można wskazać cztery podstawowe elementy charakteryzujące współczesnego ombudsmana:

1) jest to **samodzielny organ państwowy**, oddzielony w sposób wyraźny od administracji i sądownictwa, zwykle opierający swoje istnienie na normach konstytucyjnych;
2) jest to **organ powiązany z parlamentem** – powiązanie to ma z reguły charakter strukturalny, gdyż w większości państw ombudsman jest powoływany przez parlament, a zawsze – charakter funkcjonalny, gdyż zadania ombudsmana mieszczą się wewnątrz funkcji kontrolnej parlamentu;
3) jest to **organ o dwojakich zadaniach** – z jednej strony wysłuchuje skarg obywateli na nieprawidłowe działania administracji, a niekiedy i sądownictwa, oraz podejmuje kroki w celu naprawienia tych nieprawidłowości; z drugiej strony informuje parlament (a niekiedy i opinię publiczną) o stanie praworządności (przestrzegania prawa) w funkcjonowaniu administracji. Zainteresowania ombudsmana nie ograniczają się do kontroli legalności, zwykle może on też badać słuszność czy sprawiedliwość kwestionowanych rozstrzygnięć;
4) jest to **organ łatwo dostępny dla skarżącego się obywatela** i działający w szybkim, odformalizowanym i bezpłatnym postępowaniu, co korzystnie odróżnia go od sposobu działania sądów. Zarazem – i to stanowi o kolejnej różnicy w porównaniu z sądem – ombudsman ma zwykle swobodę w doborze spraw do podjęcia interwencji i pozbawiony jest samodzielnej władzy ich rozstrzygania. Ombudsman może jedynie sugerować potrzebę sprawiedliwego rozwiązania określonej sprawy, efektywność tych sugestii zależy jednak od autorytetu samego ombudsmana i stojącego za nim parlamentu.

W Polsce międzywojennej nie znano instytucji ombudsmana (w tym czasie nie wykroczyła ona jeszcze poza Szwecję i Finlandię), nie było też dla niej miejsca w PRL. Szersze polityczne zainteresowanie tą instytucją zarysowało się dopiero w latach 1980–1981. **372**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Stan wojenny przeciął te dyskusje, ale ostatecznie udało się doprowadzić do uchwalenia **ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich**, bo taką nazwę nadano polskiemu ombudsmanowi.

Konstytucja z 1997 r. przejęła dotychczasową koncepcję urzędu Rzecznika, poddała go jednak szerszej regulacji, co wymagało odpowiedniego dostosowania przepisów z 1987 r. (najważniejsza nowelizacja nastąpiła 12.05.2000 r.).

Konstytucja przewidziała także powołanie **Rzecznika Praw Dziecka** (art. 72 ust. 4 i ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka; zob. NB 82) jako szczególnego rodzaju ombudsmana, mającego status niezależnego organu konstytucyjnego. Nie oznacza to, oczywiście, zakazu podejmowania spraw dzieci przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

17.2. Pozycja ustrojowa Rzecznika

373 **Rzecznik Praw Obywatelskich jest samodzielnym organem konstytucyjnym**. Nie da się go wtłoczyć w tradycyjną klasyfikację trójpodziału władz, bo przedmiotem jego zainteresowań jest sfera funkcjonowania władzy wykonawczej, podejmuje swe działania w sposób i w formach nasuwających pewne analogie do działalności władzy sądowniczej, a zarazem pozostaje blisko powiązany z władzą ustawodawczą, tj. z Sejmem. Stąd najwłaściwszym określeniem ustrojowego charakteru urzędu Rzecznika jest uznanie go za **organ ochrony prawa**, tak jak uczyniono to w tytule rozdziału IX Konstytucji. Jest to organ o zupełnie innym charakterze niż jego „sąsiedzi" z tego rozdziału, czyli Najwyższa Izba Kontroli i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Zadania Rzecznika są bowiem zorientowane w znacznym stopniu na ochronę obywatela i z tego punktu widzenia są one bliższe zadaniom władzy sądowniczej.

Dla pozycji ustrojowej Rzecznika Praw Obywatelskich podstawowe znaczenie mają dwie zasady:

1) **zasada powiązania z Sejmem** – jak zobaczymy, Sejm za zgodą Senatu dokonuje wyboru Rzecznika, Rzecznik składa Sejmowi sprawozdania z działalności i ponosi przed nim odpowiedzialność, ale tylko „na zasadach określonych w ustawie" (art. 210 *in fine*). Powiązanie z Sejmem nie przekreśla więc samodzielności i odrębności urzędu Rzecznika (tak też wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09);
2) **zasada niezależności od pozostałych organów państwa** – organy te nie dysponują wobec Rzecznika żadnymi kompetencjami pozwalającymi na kierowanie jego działalnością czy egzekwowanie jego odpowiedzialności. Rzecznik zachowuje dystans wobec tych organów; odmiennie niż np. Prezes Najwyższej Izby Kontroli czy Prezes Narodowego Banku Polskiego nie bierze udziału w posiedzeniach Rady Ministrów. Zarazem Rzecznik ma wiele instrumentów oddziaływania na te organy, a przede wszystkim na podległe im jednostki.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

374 **Rzecznik jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu** (art. 209 ust. 1). Punktem wyjścia musi być zawsze uchwała Sejmu w sprawie powołania Rzecznika – prawo zgłoszenia kandydatury przysługuje Marszałkowi Sejmu oraz grupom co najmniej 35 posłów (art. 3 ust. 1 u.RPO), konieczne jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów, oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Uchwała Sejmu jest przekazywana Senatowi, który w terminie miesiąca podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika. Niepodjęcie jakiejkolwiek uchwały w tym terminie rozumie się jako wyrażenie zgody (art. 3 ust. 4 u.RPO). Uchwała Senatu odmawiająca wyrażenia zgody (co np. nastąpiło w lipcu 2005 r.) ma skutek ostateczny – w takim wypadku Sejm musi powołać na stanowisko Rzecznika inną osobę, a całe postępowanie zaczyna się od początku.

Ustawa w ogólnikowy tylko sposób określa kwalifikacje kandydata na Rzecznika – musi on mieć obywatelstwo polskie, wyróżniać się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną. Jeżeli odrzucić warstwę frazeologiczną, to oczywisty jest jedynie wymóg obywatelstwa i wykształcenia prawniczego, pozostałe zaś przesłanki ujęte zostały nieprecyzyjnie i pozostawione są uznaniu Sejmu i Senatu.

Rzecznik jest powoływany na pięcioletnią kadencję (art. 209 ust. 1 Konstytucji i art. 5 u.RPO). Powołanie ponowne jest dopuszczalne tylko raz. Po zakończeniu kadencji Rzecznik ma prawo powrócić na stanowisko poprzednio zajmowane lub otrzymać stanowisko równorzędne, jeżeli nie ma przeszkód prawnych, np. wiek emerytalny (art. 6 u.RPO).

Artykuł 211 Konstytucji przyznaje Rzecznikowi **immunitet** i **nietykalność** – ich uchylenie należy do Sejmu, wyjątkowo jednak Rzecznik może być zatrzymany w razie ujęcia go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa (szczegółowy tryb postępowania w tych sprawach unormowano w 2016 r., w art. 7a–7h u.RPO, które m.in. ustalają, że odpowiednie uchwały podejmowane są bezwzględną większością głosów, co oddaje decyzję aktualnej większości parlamentarnej). Rzecznik nie może być posłem ani senatorem, nie może zajmować żadnego innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych, nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 209 ust. 2 i 3). Zakłada to apolityczność (a w każdym razie partyjno-polityczną neutralność) urzędu i osoby Rzecznika.

Rzecznik może być odwołany przed upływem kadencji tylko w sytuacjach szczególnych, takich jak: zrzeczenie się funkcji, trwała niezdolność do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił; sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu (art. 7 ust. 1–2 u.RPO). Ostatnia przesłanka ma mało precyzyjny charak-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ter i pozostawia znaczną swobodę oceny. W sytuacji konfliktowej może to doprowadzić do polityzacji procesu egzekwowania odpowiedzialności Rzecznika.

O odwołaniu Rzecznika decyduje Sejm; przepisy nic nie mówią o udziale Senatu, co można interpretować jako wyłączenie go od udziału w tej decyzji, zwłaszcza że Konstytucja (art. 210) mówi o odpowiedzialności Rzecznika **jedynie przed Sejmem**. Prawo postawienia wniosku o odwołanie ma Marszałek Sejmu oraz grupa co najmniej 35 posłów. Dokonanie odwołania wymaga uzyskania większości trzech piątych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 7 ust. 4 u.RPO – tylko odwołanie z powodu zrzeczenia się jest dokonywane większością głosów). Rzecznik nie ponosi natomiast odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

375 Rzecznik jest **organem jednoosobowym** (monokratycznym), ale ustawa dopuszcza, by Rzecznik powołał nie więcej niż trzech swoich zastępców (art. 20 ust. 3 u.RPO). Swoje zadania Rzecznik wykonuje z pomocą Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro mieści się w Warszawie i obejmuje pracowników merytorycznych o wysokich kwalifikacjach. Ustawa dopuszcza też powoływanie przez Rzecznika – za zgodą Sejmu – jego pełnomocników terenowych, co wiąże się z utworzeniem biur terenowych (biura istnieją np. w Gdańsku, w Katowicach i we Wrocławiu).

17.3. Zakres i formy działania Rzecznika

376 Podstawowym zadaniem Rzecznika jest stanie „na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych" (art. 208 ust. 1). Jego działalność więc ma być przede wszystkim zorientowana na ochronę jednostki, dlatego też art. 80 gwarantuje każdemu dostęp do ochrony Rzecznika, co odróżnia ten organ od innych organów kontroli państwowej i ochrony prawa (Najwyższej Izby Kontroli czy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji), a przybliża jego działalność do funkcji sądów.

W aspekcie podmiotowym działalność Rzecznika dotyczy ochrony praw i wolności zarówno **obywateli, jak i bezpaństwowców oraz cudzoziemców**, tych ostatnich jednak tylko w zakresie tych praw i wolności, które im przysługują w Polsce (art. 18 u.RPO). Nie może natomiast obejmować bezpośrednio ochrony innych podmiotów, osób prawnych (tu jednak orzecznictwo Sądu Najwyższego nie jest jednolite), organów samorządu terytorialnego czy innych samorządów.

W aspekcie przedmiotowym działalność Rzecznika dotyczy **ochrony praw i wolności człowieka i obywatela**, co jest świadomym nawiązaniem do tytułu rozdziału II Konstytucji. Nowela ustawy o RPO z 2010 r. powierzyła też Rzecznikowi stanie na straży realizacji zasady „równego traktowania".

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Zakres ochrony nie ogranicza się tylko do praw i wolności konstytucyjnych (tak jak to dzieje się w procedurze skargi konstytucyjnej; zob. NB 354 i n.), ale może dotyczyć wszelkich praw i wolności, jeśli tylko były określone w akcie normatywnym, tzn. w jakimkolwiek akcie wydanym przez organ władzy publicznej i formułującym normy prawne. W tym rozumieniu aktem normatywnym będą nie tylko akty stanowiące źródła powszechnie obowiązującego prawa, lecz także akty o charakterze wewnętrznym (art. 93); nie tylko akty wydane przez organy centralne, ale też akty wydawane przez organy lokalne.

W tych ramach Rzecznik bada działania lub zaniechania „organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw" (art. 1 ust. 3 u.RPO), a więc jego właściwość obejmuje – w sensie podmiotowym – działania wszystkich organów władzy publicznej. Jak jednak zobaczymy, różne są formy oddziaływania Rzecznika na poszczególne typy tych organów. Właściwość Rzecznika nie kończy się na tym, bo skoro ustawa mówi także o organizacjach, to dopuszcza wyjście kontroli Rzecznika poza sferę aparatu państwowego i samorządowego. Jest to bardzo delikatny problem i od samego początku Rzecznik wskazywał, że nie jest powołany do interweniowania w relacje między podmiotami prywatnymi.

W aspekcie przedmiotowym właściwość Rzecznika obejmuje wszelkie działania (zaniechania) organów władzy publicznej, przepisy nie formułują tu bowiem żadnych ograniczeń. Trzeba pamiętać, że zadaniem Rzecznika jest też informowanie parlamentu o stanie przestrzegania praw oraz wolności człowieka i obywatela, a niewiele jest dziedzin administracji, które w ogóle nie dotyczą tych problemów.

Rzecznik bada działania (zaniechania) wskazanych podmiotów pod kątem naruszenia prawa, a także naruszenia zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 u.RPO). Przedmiotem jego zainteresowania jest nie tylko kontrola legalności – może sięgać znacznie głębiej, interweniując w sytuacjach, w których wprawdzie prawo nie zostało naruszone, ale w majestacie tego prawa doszło do niesprawiedliwości i krzywdy. Daje to Rzecznikowi szersze możliwości działania niż sądom, które w zasadzie koncentrują się na orzekaniu o prawie i jego przestrzeganiu. W szczególności Rzecznik może wkraczać w sferę tzw. uznania administracyjnego.

377 ! Realizacja omówionych zadań następuje w dwóch podstawowych formach: przez wystąpienia i interwencje w sprawach indywidualnych oraz przez wystąpienia, inicjatywy i wnioski dotyczące ogólnych problemów ochrony praw i wolności obywateli.

! **Wystąpienia i interwencje w sprawach indywidualnych** łączą działalność Rzecznika w sposób bezpośredni z obywatelem. Punktem wyjścia dla podjęcia czynności przez Rzecznika jest powzięcie informacji o konkretnym przypadku naruszenia praw lub wolności jednostki. Choć Rzecznik może działać z własnej inicjatywy,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

co jest jednym z elementów odróżniających sposób jego działania od zasad procedury sądowej, to regułą jest działanie na wniosek obywateli, organizacji społecznych lub organów samorządów, a także na wniosek Rzecznika Praw Dziecka (art. 9 u.RPO). Nie jest konieczne, by wnioskodawca wykazywał naruszenie swoich praw i wolności (interes prawny), można też informować Rzecznika o problemach innych osób. Postępowanie jest na tym etapie maksymalnie odformalizowane, co stanowi kolejną różnicę wobec postępowania sądowego – wniosek jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy (można go więc wnieść w formie faksu czy e-maila), ale musi zawierać oznaczenie wnioskodawcy (nie rozpatruje się anonimów) oraz osoby, której sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy (art. 10 u.RPO).

Rzecznik zapoznaje się z wnioskiem i może albo podjąć sprawę, albo też na podstawie art. 11 u.RPO:

1) poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania;
2) przekazać sprawę według właściwości;
3) nie podjąć sprawy.

Podjęcie sprawy w znacznej mierze zależy więc od uznania Rzecznika, a wnioskodawca nie ma gwarancji, że jego wniosek zostanie podjęty. Jest to kolejna różnica wobec postępowania sądowego, tym razem na niekorzyść wnioskodawcy, bo sąd ma obowiązek rozpoznania każdej sprawy, która została wniesiona w sposób prawidłowy.

Jeżeli Rzecznik postanowi podjąć sprawę, to może (art. 12 u.RPO):

1) samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające, co jest sytuacją najczęstszą w praktyce;
2) zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności do organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej;
3) zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części (jak łatwo się domyślić, może to nastąpić tylko w sytuacji wyjątkowej).

Jeżeli Rzecznik postanowi samodzielnie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, to przysługują mu w tym zakresie szerokie uprawnienia (art. 13 u.RPO), a w szczególności:

1) prawo badania – nawet bez uprzedzenia – każdej sprawy na miejscu;
2) prawo żądania składania wyjaśnień;
3) prawo żądania przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej nie tylko przez organy administracji rządowej i samorządowej, lecz także przez organy organizacji społecznych i zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną – widzimy jednak, że jeśli chodzi o organy państwowe, prawo to dotyczy tylko organów administracji;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

4) prawo żądania przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej, a także przez prokuraturę i inne organy ścigania;
5) prawo zlecania sporządzania ekspertyz i opinii.

Po zbadaniu sprawy Rzecznik może podjąć interwencję w celu załatwienia sprawy (art. 14 pkt 2 u.RPO). Następuje to w formie wystąpienia kierowanego do organu, organizacji lub instytucji, które w swej działalności naruszyły prawa i wolności, z tym że wystąpienie to nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej. Rzecznik może też zwrócić się do organu nadrzędnego nad tym organem, organizacją lub instytucją z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa, a więc np. środków nadzoru. W wystąpieniu Rzecznik formułuje opinie i wnioski co do sposobu załatwienia sprawy, może też żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych. Adresat wystąpienia ma obowiązek poinformować Rzecznika, w terminie nie dłuższym niż 30 dni, o podjętych działaniach lub zajętym stanowisku. Jeżeli nie zadowoli to Rzecznika, może się zwrócić do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań (art. 15 u.RPO).

Rzecznikowi nie przysługują natomiast żadne kompetencje, które pozwalałyby mu na zmianę, uchylenie czy zawieszenie wykonania kwestionowanego aktu czy też na nakazanie załatwienia danej sprawy w określony sposób. Rzecznik może jedynie sugerować, zwracać uwagę, występować, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy pozostaje poza jego gestią. Może, oczywiście, zwracać się do organów nadrzędnych, może nawet przedkładać Sejmowi i Senatowi określone kwestie wynikające z jego działalności (art. 19 ust. 3 u.RPO), są to już jednak środki nadzwyczajne. Dlatego siła oddziaływania Rzecznika musi wynikać przede wszystkim z jego autorytetu. Nie jest to rzeczą prostą, ale po blisko 30 latach istnienia tego organu udało się to w znacznej mierze osiągnąć, tym bardziej że Rzecznik zwykle cieszył się poparciem prasy, radia i telewizji.

Poza wystąpieniami, których adresatami są przede wszystkim organy administracji, **Rzecznikowi przysługują też inne środki oddziaływania**, zwłaszcza te, które są związane z postępowaniem sądowym. Może on:
1) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi (zob. art. 55–60 k.p.c.);
2) żądać wszczęcia postępowania przygotowawczego przez uprawnionego oskarżyciela w sprawach o przestępstwo ścigane z urzędu;
3) wnosić skargi kasacyjne w postępowaniu cywilnym (art. 398^1 § 1 k.p.c.) i w postępowaniu karnym (art. 521 k.p.k.) bądź sądowoadministracyjnym (art. 173 § 2 p.p.s.a.);
4) wnosić skargi nadzwyczajne do Sądu Najwyższego (art. 89 § 2 u.SN);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

5) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargę do sądu administracyjnego, uczestniczyć w tym postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 182 i n. k.p.a.);
6) wziąć udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 42 pkt 10 u.o.p.TK).

Wszystkie te działania wiążą się ze sferą niezawisłości sędziowskiej i stąd Rzecznik może je podejmować tylko w formach procesowych, właściwych stronie. W sumie daje to jednak Rzecznikowi możliwość wpływu na postępowania sądowe, co nie jest rozwiązaniem typowym, bo w wielu krajach interwencje ombudsmana są ograniczone tylko do organów administracyjnych.

378 Niezależnie od interwencji w sprawach indywidualnych Rzecznik może też podejmować **wystąpienia w kwestiach o ogólnym charakterze**, a w szczególności:
1) przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony praw i wolności obywateli oraz usprawnienia trybu załatwiania ich spraw; nie są to wystąpienia wiążące adresata, ale wynika z nich obowiązek zajęcia stanowiska przez adresata w określonym terminie;
2) występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (sam Rzecznik nie dysponuje bowiem prawem inicjatywy ustawodawczej) bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych, ale tylko w sprawach dotyczących praw i wolności obywateli;
3) występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie zgodności przepisów prawa z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami (inicjatywa kontroli abstrakcyjnej; zob. NB 351); ustawa nie ogranicza tych wniosków tylko do aktów dotyczących praw i wolności obywateli, a Trybunał Konstytucyjny – choć rozważał ten problem – nigdy nie uznał się za uprawniony do selekcjonowania wniosków Rzecznika na podstawie tego kryterium;
4) występować do Sądu Najwyższego bądź do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskami o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, które budzą wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie (zob. NB 331 i 332).

Na tle wszystkich tych działań Rzecznik ma obowiązek corocznego przedstawiania Sejmowi i Senatowi informacji o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności oraz praw człowieka i obywatela (art. 212). Informacje te są podawane do publicznej wiadomości, co też może być okazją do wskazania szczególnie drastycznych spraw indywidualnych, zwłaszcza gdy Rzecznikowi nie udało się załatwić ich w inny sposób.

Rzecznik ma też obowiązek przedstawiania określonych informacji lub podejmowania czynności w określonych sprawach, jeśli zwróci się o to do niego Marszałek Sej-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

mu (art. 19 ust. 4 u.RPO – nie wymienia się tutaj Marszałka Senatu). Ze swej strony Rzecznik może przedkładać Sejmowi i Senatowi określone sprawy wynikające z jego działalności (art. 19 ust. 3 u.RPO), co może też kryć w sobie sugestię interwencji czy wyciągnięcia sankcji. Jak już jednak wspomniałem, w praktyce Rzecznikowi łatwiej zwracać się o interwencję do środków masowego przekazu, zwłaszcza że od początku Rzecznik umiał zyskać ich sympatię i poparcie.

Tabela 6. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Sprawy indywidualne										
rozpatrzono	34 176	37 468	34 003	40 156	37 810	38 705	39 140	35 060	31 089	34 199
podjęto do prowadzenia	10 236	9 948	10 863	15 191	16 562	17 352	15 823	13 776	11 997	13 194
wskazano wnioskodawcy środek działania	17 319	16 778	19 289	20 080	18 501	19 875	21 819	19 861	17 798	19 506
nie podjęto	1 290	1 027	941	908	713	570	926	701	508	579
Inne	2 006	837	819	819	621	908	572	722	786	920
Wystąpienia problemowe Rzecznika,	223	254	256	287	342	294	271	244	316	405
w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	108	115	121	123	117	104	92	89	122	178
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego	21	18	10	21	21	14	21	28	15	26
Pytania prawne do Sądu Najwyższego	4	3	6	2	2	3	2	10	6	7
Przystąpienie do postępowania ze skargi konstytucyjnej	6	4	7	10	8	9	10	8	27	15
Skargi kasacyjne do NSA							6	5	7	3
Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych							10	12	11	17
Rewizje nadzwyczajne i kasacje	106	78	101	72	113	76	91	87	78	46

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sprawy indywidualne											
rozpatrzono	35 043	37 069	34 248	32 343	32 224	42 430	31 487	31 073	26 242	25 711	26 560
podjęto do prowadzenia	13 567	12 966	11 810	9 572	11 094	19 746	9 851	8 529	8 804	8 385	10 637
wskazano wnioskodawcy środek działania	19 637	22 223	20 360	20 875	18 882	19 803	16 832	17 357	13 756	14 070	11 951
nie podjęto	648	711	983	922	1 067	1 284	1 443	1 799	1 385	1 380	1 101
Inne	1 145	1 169	1 095	974	1 181	1 597	2 131	2 976	3 682	1 876	2 871
Wystąpienia problemowe Rzecznika,	646	555	293	204	292	281	239	286	441	273	218
w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	300	197	95	92	151	143	129	144	196	115	98
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego	18	14	10	14	19	27	19	21	24	6	2
Pytania prawne do Sądu Najwyższego	7	6	10	7	6	3	4	4	1	3	0
Przystąpienie do postępowania ze skargi konstytucyjnej	19	12	6	12	12	13	13	12	6	10	3
Skargi kasacyjne do NSA	1	2	1	2	2	7	5	6	20	10	9
Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych	11	14	9	10	23	21	12	12	8	24	14
Skargi nadzwyczajne[1)]											2
Rewizje nadzwyczajne i kasacje[2)]	46	43	61	78	43	65	50	62	72	55	77

[1)] Wprowadziła ją ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym.

[2)] Rewizje złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 1.01.2004–31.12.2004 (29); kasacje: złożone w okresie 1.01.2004–31.12.2004 (47), złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 1.01.2004–31.12.2004 (15). Rewizje nadzwyczajne nie występują już w systemie obowiązującego prawa. W postępowaniu cywilnym i karnym zostały zniesione w 1996 r., a w postępowaniu sądowoadministracyjnym w 2004 r. W postępowaniu karnym instytucja rewizji została zastąpiona kasacją, w postępowaniu cywilnym oraz sądowoadministracyjnym skargą kasacyjną.

Źródło: Informacje o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za lata 1998–2018.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 18

STANY NADZWYCZAJNE

Literatura: Bąkowski T., *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o klęsce żywiołowej*, PiP 2003/8; Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007; Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012; Jasudowicz T. (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, Toruń 1997; Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2010*, Toruń 2010; Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012; Prokop K., *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w razie stanu wojennego*, Prz. Sej. 2002/3; Prokop K., *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, PiP 2002/3; Rzucidło J., Węgrzyn J., *Stany nadzwyczajne w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa w cyberprzestrzeni*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2015/5; Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999; Wołpiuk W., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.

18.1. Istota instytucji

Przez pojęcie „stan nadzwyczajny" należy rozumieć pojawienie się w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia, której rozwiązanie wymaga sięgnięcia do środków szczególnych, a więc do: 379

1) koncentracji władzy w rękach egzekutywy (głowy państwa i rządu);
2) ograniczeń praw i wolności obywateli;
3) zmian w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwowych;
4) zmian w systemie stanowienia prawa.

Innymi słowy, stan nadzwyczajny to taki stan w wewnętrznym porządku państwa, w którym część obowiązujących regulacji konstytucyjnych zostaje zawieszona, a w ich miejsce wstępuje regulacja wyjątkowa.

Uznanie, że w życiu państwa mogą zachodzić sytuacje, których nie da się rozwiązać w ramach istniejącego porządku prawnego, jest niemal równie stare, jak sama instytucja państwa. Nie miało to większego znaczenia w państwach autorytarnych, w któ-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

rych i tak wola monarchy, wodza czy dyktatora była prawem najwyższym. Wszędzie natomiast tam, gdzie państwo działało według obowiązującego prawa, pojawiał się problem, czy i kiedy można od reguł tego prawa odstąpić.

Już w Republice Rzymskiej pojawiła się paremia *salus rei publicae suprema lex esto* (ratunek państwa prawem najwyższym), wskazująca, że nadzwyczajne zagrożenie państwa może uzasadniać działania pomijające obowiązujący porządek prawny. Pojawiła się też instytucja dyktatora, który w sytuacji nadzwyczajnej przejmował całość władzy z rąk konsulów. W monarchii średniowiecznej możliwość zastosowania środków nadzwyczajnych wyprowadzano z zasady suwerenności monarchy. Dopiero kształtowanie się elementów konstytucjonalizmu przyniosło pierwsze postulaty ograniczenia swobody działania monarchy w tym zakresie, dość wspomnieć angielską Petycję Praw z 1628 r. Pierwsze zapisy konstytucyjne pojawiły się we Francji (konstytucja z 1799 r. i konstytucja z 1830 r.), nadając pewne ramy prawne instytucji **stanu oblężenia**. W podobnym kierunku szły rozwiązania innych państw, np. austro-węgierskie ustawy konstytucyjne z 1867 r. Trzeba podkreślić, że regulacje konstytucyjne nie były stanowione z myślą o możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (bo możliwość taką domniemywano z samej istoty państwa), przeciwnie – ich celem było narzucenie ograniczeń i uniemożliwienie monarsze (egzekutywie) niekontrolowanego decydowania o tym, czy i kiedy taki stan nadzwyczajny wprowadzić.

Dla współczesnej regulacji problematyki stanów nadzwyczajnych charakterystyczne **są trzy tendencje**.

Po pierwsze, konstytucjonalizacja tych regulacji, tzn. normowanie problematyki stanów nadzwyczajnych już na poziomie konstytucyjnym. Charakterystyczna jest przy tym zależność między kompletnością i precyzją tej regulacji a doświadczeniami historycznymi poszczególnych państw. Państwa o tradycji demokratycznej do dziś potrafią się obyć bez takiej regulacji – zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i w Stanach Zjednoczonych regulowane są tylko pewne fragmenty, a generalnie uznaje się, że istniejące luki prawne zostaną uzupełnione w miarę potrzeby; podobnie regulacja szwajcarska jest bardzo lakoniczna (art. 165 i 173 konstytucji z 1999 r.). Państwa o boleśniejszych doświadczeniach wprowadzają do konstytucji silniej rozbudowany zespół przepisów, by wskazać tylko unormowania niemieckiej Ustawy Zasadniczej z 1949 r. czy hiszpańskiej konstytucji z 1978 r. Z oczywistych powodów w podobnym kierunku poszła większość konstytucji naszego regionu.

Po drugie, dyferencjacja różnych postaci stanu nadzwyczajnego, jako że w zależności od rodzaju zagrożenia konieczne jest podejmowanie zróżnicowanych środków. Stąd konstytucje wyodrębniają stan wojenny związany z zagrożeniem państwa z zewnątrz, stan wyjątkowy, nadal nazywany czasem stanem oblężenia, związany z wewnętrznym zagrożeniem bytu państwa, stan klęski żywiołowej, a nawet stan nadzwyczajnej konieczności gospodarczej.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Po trzecie, parlamentaryzacja procesu podejmowania decyzji o wprowadzeniu bądź kontynuowaniu stanu nadzwyczajnego; choć z założenia stan nadzwyczajny trzeba traktować jako godzinę egzekutywy, to współczesne konstytucje wprowadzają dla parlamentu różnego rodzaju gwarancje umożliwiające mu zajęcie stanowiska. Łączy się z tym wprowadzanie różnych ograniczeń dotyczących czasu trwania stanu nadzwyczajnego, zakresu środków, jakie mogą być podejmowane, zakazu zmian określonych ustaw, zakazu przeprowadzania wyborów parlamentarnych w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i innych kwestii.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest suwerennym prawem każdego państwa. **380**
W ostatnim trzydziestoleciu na tle rozwoju **międzynarodowoprawnych instrumentów ochrony praw człowieka** pojawiły się jednak pewne **regulacje ograniczające**.

§ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., ratyfikowany przez Polskę w 1977 r., dopuszcza w art. 4 zawieszenie stosowania zobowiązań wynikających z tego paktu, ale:

1) tylko w sytuacji wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego istnieniu narodu;
2) tylko „w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji" (zasada proporcjonalności);
3) pod warunkiem że podejmowane kroki „nie są sprzeczne z innymi (...) zobowiązaniami [państwa] wynikającymi z prawa międzynarodowego i nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego";
4) pod warunkiem urzędowego ogłoszenia wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i poinformowania Sekretarza Generalnego ONZ o zakresie i powodach zawieszenia zobowiązań Paktu.

Jednocześnie niektóre najbardziej podstawowe prawa człowieka (m.in. prawo do życia, zakaz tortur, zakaz niewolnictwa) zostały wyłączone z możliwości zawieszenia.

§ Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1950 r., ratyfikowana przez Polskę w 1992 r., dopuszcza w art. 15 podjęcie przez państwo środków uchylających stosowanie zobowiązań wynikających z Konwencji:

1) jedynie w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu;
2) tylko w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji;
3) pod warunkiem że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

Nie można jednak uchylić się od obowiązku realizacji art. 2 EKPCz (prawo do życia – poza skutkami działań wojennych), art. 3 EKPCz (zakaz tortur oraz nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania), art. 4 ust. 1 EKPCz (zakaz niewolnic-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

twa) i art. 7 EKPCz (*nullum crimen sine lege*). O zakresie i powodach zawieszenia zobowiązań wynikających z Konwencji państwo ma obowiązek wyczerpująco poinformować Sekretarza Generalnego Rady Europy. Przed Europejski Trybunał Praw Człowieka trafiło już wiele skarg na tym tle, np. dotyczących m.in. kroków antyterrorystycznych podejmowanych przez rząd brytyjski po zamachach z 11.09.2001 r. (wyrok z 19.02.2009 r., A i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu).

381 **W Polsce międzywojennej** instytucję stanu nadzwyczajnego uregulowano na poziomie konstytucyjnym.

Konstytucja marcowa przewidywała dwie instytucje:

1) stan wojenny wprowadzany przez rząd za zgodą Prezydenta podczas wojny lub w razie zagrożenia wybuchem wojny;
2) stan wyjątkowy wprowadzany w ten sam sposób „w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli".

Zarządzenie o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego musiało być niezwłocznie przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia, a jeśli Sejm nie obradował, musiał się zebrać w ciągu ośmiu dni. W okresie stanu nadzwyczajnego dopuszczalne było czasowe zawieszenie praw obywatelskich wskazanych w art. 124 Konstytucji marcowej. Była to więc regulacja dość obszerna i niepomijająca praw parlamentu. Przepisy te zostały powtórzone bez zasadniczych zmian merytorycznych w Konstytucji z 1935 r., a w celu ich rozwinięcia wydano odpowiednie ustawy. Poza przepisami konstytucyjnymi istniały też ustawowe regulacje dotyczące sytuacji klęski żywiołowej.

Konstytucja z 1952 r. przewidywała najpierw tylko instytucję stanu wojennego, stanowiąc, że wprowadza go Rada Państwa na całości lub części terytorium kraju, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Takie ujęcie przesłanek wprowadzenia stanu wojennego pozwalało na objęcie nim zarówno sytuacji zagrożenia zewnętrznego, jak i wewnętrznego: „stan wojenny" w Konstytucji PRL był zbiorczą kategorią wobec dawnego stanu wyjątkowego i stanu wojennego. Konstytucyjna instytucja stanu wojennego nie znalazła przez niemal 30 lat pełnego rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym, uregulowane były natomiast kwestie klęsk żywiołowych i zwalczania epidemii, co znalazło zastosowanie m.in. w 1963 r., w czasie epidemii ospy we Wrocławiu. Kiedy w 1981 r. została podjęta polityczna decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego, nie było ustawowych ram dla jej realizacji. W efekcie Rada Państwa nie tylko wprowadziła stan wojenny, ale jednocześnie wydała trzy dekrety z mocą ustawy regulujące jego treść i skutki. Ponieważ trwała w tym czasie sesja Sejmu, a dekrety wolno było wydawać tylko w okresie między sesjami, dopuszczono się przy tym naruszenia Konstytucji. Ostatecznie stwierdzono to w wyroku TK z 16.03.2011 r. (K 35/08).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

§ W 1983 r. dokonano zmiany Konstytucji, w której rozróżniono stan wojenny i stan wyjątkowy, a także wydano ustawę o stanie wyjątkowym. Nowela kwietniowa z 1989 r., a potem Mała Konstytucja z 1992 r. nie wprowadziły istotniejszych zmian, choć poddały wprowadzanie stanu wyjątkowego pewnym rygorom.

Zmiany zasadniczej dokonano dopiero w Konstytucji z 2.04.1997 r., która w szerszy sposób uregulowała rodzaje stanów nadzwyczajnych, przesłanki i procedurę ich wprowadzania oraz ich skutki prawne, zwłaszcza z punktu widzenia sytuacji obywatela.

18.2. Zasady konstytucyjne

! Konstytucja rozróżnia trzy typy stanu nadzwyczajnego: stan wojenny, stan wy- **382**
jątkowy oraz stan klęski żywiołowej (art. 228 ust. 1). Zarazem ustanawia sześć zasad, które odnoszą się jednolicie do wszystkich sytuacji stanu nadzwyczajnego.

Zasada wyjątkowości (subsydiarności) oznacza, że stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony tylko w sytuacji **szczególnego zagrożenia** i tylko wtedy, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są **niewystarczające** (art. 228 ust. 1). Kryterium szczególnego zagrożenia ma dość ogólnikowy charakter, ale nie można zapominać, że prawo międzynarodowe formułuje dalej idące kryteria, mówiąc **o niebezpieczeństwie zagrażającym życiu narodu** (zob. NB 380) i tylko pod tym warunkiem możliwe jest ograniczanie tych praw i wolności, które są gwarantowane Paktem i Konwencją.

! **Zasada legalności** oznacza, że:

1) wprowadzenie stanu nadzwyczajnego może nastąpić tylko na podstawie ustawy i w formie rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2);
2) treść stanu nadzwyczajnego musi określać ustawa; w szczególności dotyczy to zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu, w jakim mogą zostać ograniczone prawa oraz wolności człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych (art. 228 ust. 3). Wyklucza to między innymi domniemywanie istnienia **kompetencji implikowanych** po stronie organów państwa – prawo stanu nadzwyczajnego może wprawdzie odbiegać od regulacji konstytucyjnej, obowiązującej w zwykłym czasie, ale zakres i treść odstępstw muszą być od początku do końca unormowane w ustawach. Jak też zobaczymy, Konstytucja określa ramy, w jakich mogą nastąpić ograniczenia praw i wolności jednostki, ale z oczywistych powodów czyni to odrębnie w stosunku do poszczególnych typów stanu nadzwyczajnego;
3) straty majątkowe poniesione w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, a wynikające z ograniczenia praw i wolności jednostki, powinny zostać wyrów-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nane przez państwo. Nie jest to obowiązek absolutny, bo art. 228 ust. 4 mówi, że ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania tych szkód. Toteż ustawa z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela odniosła prawo do odszkodowania tylko do strat majątkowych (w rozumieniu *damnum emergens*) powstałych „w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego" (art. 2 powołanej ustawy). Wydaje się, że to ograniczenie zakresu roszczeń odszkodowawczych dotyczy tylko strat powstałych w wyniku działań zgodnych z prawem stanu nadzwyczajnego (np. wynikających z rekwizycji środków transportowych). Jeżeli natomiast chodzi o szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania władzy publicznej, to każdy ma prawo do ich wynagrodzenia w myśl art. 77 ust. 1; działanie tej zasady nie zostało wyłączone przez art. 228 ust. 4.

Zasada proporcjonalności oznacza, że działania podejmowane w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a więc przede wszystkim ograniczenia praw i wolności jednostki, „muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia" (art. 228 ust. 5). Innymi słowy, działania niewspółmiernie ingerujące w sytuację prawną jednostki nie znajdują podstawy w instytucji stanu nadzwyczajnego. Zasada proporcjonalności odnoszona do zwykłych czasów znalazła szeroki wyraz w orzecznictwie sądowym, nie byłoby trudności w jej odniesieniu do sytuacji stanu nadzwyczajnego. Trzeba też pamiętać o ogólnej normie art. 31 ust. 3 (przesłanki ograniczeń praw i wolności), która nie traci na aktualności w sytuacji stanu nadzwyczajnego.

Zasada celowości oznacza, że działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego „powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa" (art. 228 ust. 5). Przepis ten daje też wyraz zasadzie **tymczasowości** stanów nadzwyczajnych, ale jest ona unormowana odmiennie w odniesieniu do poszczególnych typów tych stanów.

Zasada ochrony podstaw systemu prawnego oznacza, że w okresie stanu nadzwyczajnego nie można zmieniać, a tym bardziej uchwalać na nowo ustaw regulujących pewne szczególnie delikatne materie, takich jak Konstytucja, Kodeks wyborczy oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Jest to oczywiste, jeżeli zważyć, że w czasie stanu nadzwyczajnego może ulec zakłóceniom funkcjonowanie parlamentu – zwłaszcza opozycji – a także środków masowego przekazu. W czasie stanu nadzwyczajnego zostaje utrzymany monopol ustawodawczy Sejmu – żaden inny organ nie może przejąć wykonywania funkcji ustawodawczej; wyjątek dopuszczono tylko w odniesieniu do stanu wojennego (art. 234). Utrzymane też musi być samodzielne działanie władzy sądowniczej, a dramatyzm okresu stanu nadzwyczajnego wskazuje raz jeszcze na znaczenie wymagania, by sądy – wchodząc w ten okres – cieszyły się właściwym stopniem niezależności i niezawisłości.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Zasada ochrony organów przedstawicielskich oznacza, że w czasie stanu nadzwyczajnego, a także w ciągu 90 dni po jego zakończeniu, w myśl art. 228 ust. 7, nie można:

1) skrócić kadencji Sejmu;
2) przeprowadzić referendum ogólnokrajowego;
3) przeprowadzić wyborów do Sejmu, Senatu oraz wyborów Prezydenta, a wybory do organów samorządu terytorialnego można przeprowadzać tylko tam, gdzie nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego.

Odpowiednio ulega też przedłużeniu kadencja wszystkich tych organów. Odraczanie wyborów, zwłaszcza w razie stanu wyjątkowego czy wojennego, jest uzasadnione, bo szczególne polityczne warunki tych stanów i ograniczone możliwości działania opozycji i środków masowego przekazu mogłyby uniemożliwić przeprowadzenie uczciwych wyborów. Stąd egzystencja dotychczasowych organów przedstawicielskich musi podlegać ochronie aż do czasu unormowania się sytuacji, co – może dość optymistycznie – ma nastąpić już w trzy miesiące po ustaniu stanu nadzwyczajnego.

Wymienione zasady są **wspólne dla wszystkich trzech typów stanu nadzwyczajnego**. Między tymi typami występuje natomiast wiele istotnych różnic, dotyczących zwłaszcza przesłanek ich wprowadzenia, zakresu dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności jednostki oraz czasu trwania danego stanu.

Konstytucja **wymaga, by dokładny kształt każdego z trzech stanów nadzwyczajnych był określony w ustawie**; jest to jedna z gwarancji, że prawo stanu nadzwyczajnego zostanie przyjęte w sposób demokratyczny i na czas podane do wiadomości publicznej. Co więcej, ustawy te ulegają swego rodzaju petryfikacji z chwilą wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, ponieważ – jak już wspomniano – dokonywanie w nich zmian bądź uzupełnień przestaje być wówczas możliwe (art. 228 ust. 6 *in fine*). **383**

Obecnie obowiązują:

– ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej;
– ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym;
– ustawa z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej;
– ustawa z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.

Istotne znaczenie mają też unormowania zawarte w wielokrotnie już nowelizowanej ustawie z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Nie każde zakłócenie normalnego funkcjonowania państwa musi mieć tak poważny charakter, by konieczne było wprowadzenie jednego z konstytucyjnie przewidzianych stanów nadzwyczajnych. Zarazem jednak może ono wymagać podejmowania działań wykraczających poza normalność funkcjonowania demokratycznego państwa, konieczne jest więc stworzenie odpowiednio rozbudowanej regulacji ustawowej. Jest to widoczne niemal we wszystkich państwach, wiąże się z rosnącym zagrożeniem terrorystycznym i odpowiada zaleceniom Rady Bezpieczeństwa ONZ. Niemniej, problem jest delikatny, bo ustawodawca nie może w ten sposób tworzyć pozakonstytucyjnych stanów nadzwyczajnych o zakresie i naturze porównywalnej do stanów przewidywanych przez Konstytucję. Kłóciłoby się to ze – wspomnianą wyżej – zasadą konstytucjonalizacji stanów nadzwyczajnych i zachęcało do jej obchodzenia.

W Polsce pierwszą szerszą regulacją była ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (ostatecznie zaakceptowana przez TK w wyroku z 3.07.2012 r., K 22/09). Ostatnio uzupełniono ją rozbudowaną regulacją zawartą w ustawie z 10.06.2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (zob. NB 386.B).

18.3. Stan wojenny

384 **Stan wojenny** (art. 229 Konstytucji) z natury rzeczy ma najdalej idący charakter, bo może się wiązać z zagrożeniem istnienia państwa. **Może zostać wprowadzony tylko w trzech sytuacjach** (art. 2 ust. 1 u.s.w.k.):

1) zewnętrznego zagrożenia państwa;
2) zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
3) jeżeli z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Pierwsza z tych przesłanek została nieco doprecyzowana w ustawie o stanie wojennym. Za „zewnętrzne zagrożenie" uznano (art. 2 ust. 1a u.s.w.k.): „celowe działania, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej [RP] podmioty". Zagrożenie to może być także spowodowane „działaniami terrorystycznymi lub działaniami w cyberprzestrzeni". Wydaje się, że jest to określenie na tyle pojemne, że może pojawiać się niebezpieczeństwo odnoszenia stanu wojennego do sytuacji, które należą raczej do zakresu stanu wyjątkowego. Dotyczy to zwłaszcza zagrożeń terrorystycznych, przy których odróżnienie działań podejmowanych przez podmioty zewnętrzne i wewnętrzne może nie być łatwe w praktyce. Obecne uregulowanie ma charakter niedookreślony, zresztą ocena tego, czy zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa rzeczywiście występuje, ma zawsze charakter polityczny i może być weryfikowane dopiero następczo przez historyków i Trybunał Stanu.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Druga przesłanka jest bardziej precyzyjna, bo termin „zbrojna napaść" należy interpretować na tle prawa międzynarodowego, zwłaszcza art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych.

Jeśli chodzi o trzecią przesłankę, to trzeba zauważyć, że w obecnym stanie swych zobowiązań międzynarodowych Polska jest związana paktem NATO, przewidującym obowiązek wspólnej obrony przeciwko agresji. Warto pamiętać, że pakt ten formułuje własną definicję pojęcia „agresja".

Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego wydaje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, co w pełni koresponduje z jego szczególną odpowiedzialnością za sprawy suwerenności i integralności państwa, może być jednak wydane tylko na wniosek Rady Ministrów. Oba organy władzy wykonawczej muszą działać zgodnie: Prezydent nie może wprowadzić stanu wojennego bez wniosku rządu, ale też nie ma obowiązku uczynić takiemu wnioskowi zadość. Rozporządzenie nabiera mocy bezpośrednio po podaniu go do publicznej wiadomości. Następnie, ale nie później niż w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia, Prezydent ma obowiązek przedstawić je Sejmowi. Sejm rozpatruje to rozporządzenie niezwłocznie, a więc w najkrótszym możliwym terminie. Nie musi tego rozporządzenia zatwierdzać, ale może je uchylić bezwzględną większością głosów, oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 231).

Stan wojenny może zostać **wprowadzony na części lub na całym terytorium państwa** (art. 229 *in fine*), a **wprowadzany jest na czas nieoznaczony**, co wynika z zewnętrznego charakteru sytuacji, której rozwiązaniu ma służyć. Zniesiony zostaje dopiero po przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa (art. 8 u.s.w.k.).

Treścią stanu wojennego jest wprowadzenie określonych przekształceń do przepisów regulujących funkcjonowanie aparatu państwowego i sytuację prawną jednostki. Jeżeli wystąpi bezpośrednie, zewnętrzne zagrożenie państwa, Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów zarządza powszechną lub częściową mobilizację oraz użycie Sił Zbrojnych do obrony państwa (art. 136).

Organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji. Kierowanie obroną państwa należy do Prezydenta we współdziałaniu z Radą Ministrów (a jeżeli rząd nie może zebrać się na posiedzenie, jego konstytucyjne kompetencje wykonuje premier; art. 11 ust. 2 u.s.w.k.). W szczególności Prezydent określa (na wniosek premiera) zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego, zatwierdza (na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych) plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych, uznaje (na wniosek Naczelnego Dowódcy) określone obszary państwa za strefy bezpośrednich działań wojennych. Rada Ministrów zarządza m.in. przejście na wojenne, określone w odrębnych

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

przepisach zasady działania organów władzy publicznej oraz określa zasady działania tych organów w strefie bezpośrednich działań wojennych bądź nawet zawiesza ich działalność w tej strefie. Dowodzenie Siłami Zbrojnymi należy w tej sytuacji do Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, mianowanego przez Prezydenta na wniosek premiera (art. 134 ust. 4 Konstytucji). W terenie cywilne kierowanie realizacją zadań obronnych należy do wojewodów, którzy mogą w szczególności nakładać zadania na jednostki samorządu terytorialnego (art. 13 u.s.w.k.). Premier (na wniosek wojewody) może też zawiesić działalność organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ustanowić w ich miejsce zarząd komisarza rządowego (art. 14 u.s.w.k.). Należy zauważyć, że ustawa o stanie wojennym, zwłaszcza określając nadzwyczajne kompetencje Rady Ministrów, posługuje się ogólnym określeniem „organy władzy publicznej". O ile nie budzi wątpliwości odniesienie tych kompetencji do organów władzy wykonawczej i władz samorządowych, o tyle dla ich odniesienia do władz pozostałych (parlament, trybunały, sądy) konieczna byłaby szczególna podstawa konstytucyjna i wyraźne unormowanie ustawowe, a tego *de lege lata* brakuje.



W szczególności zauważmy, że wprowadzenie stanu wojennego **nie daje podstaw** do:

1) zawieszenia funkcjonowania parlamentu (w każdym razie, dopóki organ ten będzie faktycznie zdolny do działania). Jedynym dopuszczalnym odstępstwem od normalnego zakresu kompetencji parlamentu jest udzielenie Prezydentowi, na wniosek Rady Ministrów, prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, ale tylko w granicach wyznaczanych zasadami legalności, proporcjonalności i celowości i tylko wtedy, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie (art. 234);
2) zawieszenia działalności Trybunałów i sądów. Mogą wprawdzie następować przesunięcia dotyczące właściwości sądów, w szczególności między sądami powszechnymi a sądami wojskowymi, następuje także (art. 239 i n. u.p.o.) zaostrzenie odpowiedzialności karnej za pewne czyny. Natomiast tworzenie sądów wyjątkowych lub wprowadzanie trybu doraźnego jest dopuszczalne tylko **w czasie wojny** (art. 175 ust. 2 Konstytucji), co nie jest tożsame z okresem **stanu wojennego**.



Zakres dopuszczalnych ingerencji w prawa i wolności jednostki jest wyznaczany klauzulą negatywną, bo art. 233 ust. 1 wskazuje, że **nie mogą zostać ograniczone** wolności i prawa wymienione w art. 30, 34, 36, 38, 39, 40, art. 41 ust. 4, art. 42, 45, 47, 53, 63 oraz w art. 48 i 72 Konstytucji (jest to taki sam zakres wyłączeń, jaki odnosi się do ustawodawstwa o stanie wyjątkowym). Natomiast wszystkie pozostałe wolności i prawa mogą podlegać ograniczeniom, oczywiście pod warunkiem dochowania ogólnych wymagań postawionych przez art. 228 oraz zakazu dyskryminacji z art. 233 ust. 2.



W tych ramach konstytucyjnych ustawa o stanie wojennym przewiduje możliwość wprowadzenia wielu ograniczeń wolności i praw. Decyzje o wprowadzeniu tych ograniczeń należą do premiera, poszczególnych ministrów bądź

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wojewodów i mają być podejmowane stosownie do sytuacji. W szczególności **dopuszczalne jest**:

1) wprowadzenie nakazu noszenia dowodu tożsamości, wprowadzenie zakazu zmiany miejsca pobytu stałego lub czasowego bez odpowiedniego zezwolenia (art. 23 u.s.w.k.);
2) zawieszenie prawa do organizowania strajków, zgromadzeń, imprez masowych i innych form protestu (art. 19 i art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.w.k. – nie dotyczy to m.in. zgromadzeń organizowanych przez Kościoły i związki wyznaniowe w obrębie świątyń i podobnych budynków);
3) zawieszenie działalności tych zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych i innych podobnych organizacji, których działalność może utrudnić realizację działań obronnych (art. 22 ust. 1 pkt 3 u.s.w.k.);
4) wprowadzenie cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu (tu pewne wyjątki dotyczą środków przekazu należących do Kościołów i związków wyznaniowych), a także wprowadzenie zagłuszania sygnału radiowego lub telewizyjnego (art. 21 ust. 1 pkt 1 i 4 u.s.w.k.);
5) wprowadzenie kontroli zawartości (treści) korespondencji pocztowej, telefonicznej i telekomunikacyjnej (art. 21 ust. 1 pkt 2–3 i art. 21 ust. 3–5 u.s.w.k.);
6) zawieszenie zajęć dydaktycznych wszelkiego rodzaju, z wyjątkiem szkół i seminariów duchownych (art. 24 ust. 1 pkt 3 u.s.w.k.);
7) zawieszenie funkcjonowania transportu, systemów łączności, działalności telekomunikacyjnej i pocztowej, wprowadzenie ograniczeń obrotu krajowymi i dewizowymi środkami płatniczymi (art. 26 ust. 1 pkt 4 u.s.w.k.), zakaz ruchu pojazdów na drogach publicznych (art. 26 ust. 1 pkt 5 u.s.w.k.);
8) zajęcie lub zarekwirowanie na potrzeby obronne środków transportu (art. 27 u.s.w.k.), wprowadzenie powszechnego obowiązku wykonywania pracy (art. 29 u.s.w.k.), wprowadzenie administracyjnego najmu lokali i budynków, dokwaterowywanie osób, zajmowanie nieruchomości niezbędnych dla Sił Zbrojnych lub obrony państwa (art. 25 ust. 1 pkt 4–5 u.s.w.k.);
9) wprowadzenie reglamentacji towarów konsumpcyjnych (tzw. kartek; art. 24 ust. 1 pkt 1 u.s.w.k.);
10) nakazanie okresowego zawieszenia działalności gospodarczej określonego rodzaju lub uzależnienia jej prowadzenia od uzyskania zezwolenia (art. 24 ust. 1 pkt 2 u.s.w.k.);
11) objęcie militaryzacją jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa (art. 174 u.p.o.).

! W razie wprowadzenia stanu wojennego zmianom ulega zakres obowiązków obywateli związanych z obronnością kraju. Artykuł 247 ust. 1 u.p.o. przewiduje bowiem, że wprowadzenie stanu wojennego pozwala – o ile Prezydent RP nie postanowi inaczej – na stosowanie przepisów obowiązujących „w czasie wojny", a dotyczących:

1) obowiązku służby wojskowej (art. 109 i n. u.p.o.);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

2) obowiązku służby w obronie cywilnej (art. 141 u.p.o.);
3) powołania do służby w zmilitaryzowanych jednostkach organizacyjnych (art. 175 i n. u.p.o.);
4) rozszerzenia zakresu świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony (art. 216–220 u.p.o.).

Znacznie dalej idące zmiany pojawią się „w czasie wojny" oraz w razie ogłoszenia mobilizacji – określa je ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, nie do końca zresztą w tym zakresie skoordynowana z odnośnymi przepisami konstytucyjnymi.

385 **A. Od pojęcia „stan wojenny" należy odróżnić pojęcie „stan wojny"**, o którym mówi art. 116 Konstytucji. Jego istotą nie jest wprowadzenie szczególnych zmian w wewnętrznym porządku państwa, a oddziaływanie zewnętrzne, na płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Wprowadzenie stanu wojny jest bowiem adresowane do innego państwa, a także do społeczności międzynarodowej. Pociąga za sobą skutki wynikające z prawa międzynarodowego, m.in. możliwość rozpoczęcia działań zbrojnych, zerwanie stosunków dyplomatycznych, ograniczenie praw obywateli państwa-strony konfliktu i podobne. Natomiast nie pociąga bezpośrednich skutków dla wewnętrznego porządku Rzeczypospolitej Polskiej – z tego powodu instytucja stanu wojny nie jest normowana w rozdziale o stanach nadzwyczajnych. Można jednakże przyjąć, że wprowadzeniu stanu wojny będzie towarzyszyło, a może nawet będzie je wyprzedzało, wprowadzenie stanu wojennego.

O stanie wojny decyduje Sejm, a jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie – o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (art. 116 ust. 2 zd. 2). Nie przyznaje się tu Radzie Ministrów wyłącznego prawa postawienia wniosku o wprowadzenie stanu wojny, gdyby jednak miał o tym postanowić Prezydent, to musiałby uzyskać kontrasygnatę premiera. Zakończenie stanu wojny następuje przez zawarcie pokoju. Jak wskazuje art. 116 ust. 1, jest to wyłączna prerogatywa Sejmu, ale zarazem, w myśl art. 89 ust. 1 pkt 1, do zawarcia pokoju konieczna jest umowa międzynarodowa, a to oznacza konieczność współdziałania parlamentu i Prezydenta.

Wprowadzenie stanu wojny może **mieć jedynie charakter obronny**, ponieważ dopuszczalne jest tylko:
1) w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub
2) gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Są to te same określenia, których użyto w art. 229. Dla ich szczegółowej interpretacji trzeba sięgać do art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, a wobec wejścia Polski do NATO – także do odpowiednich postanowień paktu. Nie ma natomiast możliwości

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wprowadzenia stanu wojny w razie **zewnętrznego zagrożenia państwa**, a więc wykluczona jest wojna prewencyjna.

Konstytucja niewiele mówi o skutkach wprowadzenia stanu wojny dla wewnętrznego porządku w państwie. Jak już wspomniałem, skutkiem podstawowym, choć formalnie rzecz biorąc, nieautomatycznym, będzie wprowadzenie stanu wojennego, a to pociągnie za sobą dalsze skutki, o których była już mowa. W dwóch przepisach Konstytucji używa się jednak określenia „na czas wojny" – na czas wojny mianuje się Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4), na czas wojny można ustanowić sądy wyjątkowe i tryb doraźny (art. 175 ust. 2). Wydaje się, że musi wówczas dojść do łącznego wprowadzenia zarówno stanu wojny, jak i stanu wojennego, ale trudno tym przepisom zarzucić nadmierną precyzję. Sytuacje „czasu wojny" oraz „ogłoszenia mobilizacji" są natomiast regulowane przez ustawodawstwo zwykłe, zwłaszcza przez ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP.

B. Stanu wojny i związanego z nim prowadzenia działań militarnych **nie można mylić z innymi przypadkami użycia lub pobytu Sił Zbrojnych poza granicami państwa**. Artykuł 117 dopuszcza taką możliwość i nakazuje określenie zasad owego użycia lub pobytu przez ratyfikowaną umowę międzynarodową (co stało się aktualne wobec wejścia Polski do NATO) lub przez ustawę. Ustawa z 17.12.1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa odróżnia termin „użycie Sił Zbrojnych" (jest to obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub wzmocnienia sił państwa lub państw sojuszniczych; w misji pokojowej; w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom) od terminu „pobyt Sił Zbrojnych" (jest to obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych; w akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych; w przedsięwzięciach reprezentacyjnych). **O użyciu Sił Zbrojnych postanawia Prezydent** na wniosek premiera lub Rady Ministrów (konieczne jest też uzyskanie kontrasygnaty) i niezwłocznie informuje o tym Marszałków Sejmu i Senatu (zob. np. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 29.12.2018 r. o przedłużeniu okresu użycia Polskiego Kontyngentu Wojskowego w misji wojskowej UE w południowym rejonie Morza Śródziemnego). **O pobycie Sił Zbrojnych** decyduje Rada Ministrów lub odpowiedni minister (MON lub MSW) i niezwłocznie informuje o tym Prezydenta.

Natomiast ustawa z 23.09.1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium, też wydana w wykonaniu art. 117 Konstytucji, powierza Radzie Ministrów lub Ministrowi Obrony Narodowej prawo wyrażania zgody na taki pobyt (przy czym konieczne jest też poinformowanie Prezydenta oraz Marszałków Sejmu i Senatu) lub przemieszczanie się, chyba że odmienna regulacja wynika z umowy międzynarodowej, ratyfikowanej na podstawie ustawy (zob. np. umowę z 23.08.2000 r. między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem RFN o czasowym pobycie członków Sił Zbroj-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nych RP i członków Sił Zbrojnych RFN na terytorium drugiego państwa). W 2016 r. dodano też sytuację pobytu wojsk obcych na terytorium polskim „w ramach wzmocnienia wojskowego Sił Zbrojnych RP" – wyraża na to zgodę Prezydent po uzyskaniu akceptacji Prezesa Rady Ministrów.

18.4. Stan wyjątkowy

386 **A. Stan wyjątkowy** (art. 230) ma, z natury rzeczy, najbardziej dramatyczny charakter, bo **wynika z zaburzenia wewnętrznej sytuacji w państwie** i budzi wspomnienie stanu wojennego (który dzisiaj należałoby nazwać stanem wyjątkowym) wprowadzonego w grudniu 1981 r.

W myśl art. 230 ust. 1 stan wyjątkowy może zostać wprowadzony **tylko w trzech sytuacjach**:

1) w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa;
2) w razie zagrożenia bezpieczeństwa obywateli;
3) w razie zagrożenia porządku publicznego.

Ustawa o stanie wyjątkowym (art. 2 ust. 1) wskazuje dodatkowo, że zagrożenia te mogą wynikać z działań o charakterze terrorystycznym lub działań w cyberprzestrzeni. Nie ma tu zastrzeżenia, że stan wyjątkowy musi odnosić się do działań „podmiotów wewnętrznych", zresztą czasem bardzo trudno byłoby dokonać odróżnienia „wewnętrznego" i „zewnętrznego" działających podmiotów. Zakresy zastosowań stanu wyjątkowego i stanu wojennego nie zostały odgraniczone w sposób precyzyjny. Nie jest to bez znaczenia, bo reżim prawny tych stanów nie jest identyczny, zwłaszcza gdy chodzi o czas trwania, możliwość wydawania prezydenckich rozporządzeń z mocą ustawy oraz zakres ograniczeń praw jednostki.

Stan wyjątkowy może zostać wprowadzony tylko wtedy, gdy **nie ma możliwości** uniknięcia zagrożenia przy użyciu zwykłych środków konstytucyjnych.

Są to przesłanki o niedookreślonym charakterze, zawsze więc autorzy decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego będą musieli się liczyć z możliwością odmiennej oceny sytuacji przez tych, którzy ich kiedyś zastąpią. Toczące się od lat kontrowersje wokół wydarzeń z grudnia 1981 r. stanowią tego najlepszą ilustrację.

Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego wydaje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, co w pełni koresponduje z jego szczególną odpowiedzialnością za sprawy bezpieczeństwa państwa, ale musi on działać na wniosek Rady Ministrów. Oba organy władzy wykonawczej muszą więc działać zgodnie, podobnie jak przy wprowadzaniu stanu wojennego. Stan wyjątkowy obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia Prezydenta w Dzienniku Ustaw (art. 4 u.s.w.;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

można mieć wątpliwości, czy nie pojawią się sytuacje wymagające natychmiastowych działań nadzwyczajnych). Nie później niż w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia Prezydent ma obowiązek przedstawić je Sejmowi. Sejm rozpatruje to rozporządzenie niezwłocznie, a więc w najkrótszym możliwym terminie. Nie musi tego rozporządzenia zatwierdzać, ale może je uchylić bezwzględną większością głosów oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 231).

Stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na części lub na całym terytorium państwa (art. 230 ust. 1 *in fine*). Stan wyjątkowy musi być wprowadzony na czas oznaczony, co odróżnia go od stanu wojennego, nie dłuższy niż 90 dni. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni (art. 230 ust. 2). Po tym okresie stan wyjątkowy musi zostać zniesiony.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego skutkuje zmianami w zasadach działania organów władzy publicznej oraz ograniczeniami wolności i praw jednostki.

Kierownictwo działaniami mającymi na celu usunięcie powstałych zagrożeń sprawuje Prezes Rady Ministrów, a w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego tylko na obszarze jednego województwa – właściwy wojewoda. Nie określono w sposób precyzyjny zmian w relacjach samorządu lokalnego z administracją rządową, niemniej art. 12 u.s.w. przewiduje możliwość zawieszenia organów (stanowiących i wykonawczych) samorządu i ustanowienia w ich miejsce zarządu komisarycznego sprawowanego przez komisarza rządowego. Zakłada to element podporządkowania organów samorządowych administracji rządowej, ale – inaczej niż w ustawie o stanie klęski żywiołowej – ustawa o stanie wyjątkowym jest bardzo lakoniczna. Ograniczeniu ulega autonomia szkół wyższych – organy porządkowe mogą m.in. wkraczać na teren szkoły wyższej bez wezwania przez rektora (art. 13 u.s.w.). Natomiast wprowadzenie stanu wyjątkowego nie daje żadnych podstaw do ograniczania roli parlamentu, trybunałów ani sądów, zwłaszcza że nie ma możliwości ani rozszerzenia kognicji sądów wojskowych, ani wprowadzenia trybu doraźnego.

Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów może postanowić o użyciu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywracania normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Kierownictwo działaniami tych oddziałów pozostaje w gestii Ministra Obrony Narodowej, a żołnierzom wykonującym swe zadania przysługują niektóre uprawnienia policjantów, a także – w sytuacjach nadzwyczajnych – możliwość użycia broni palnej (art. 11 u.s.w.).

Zakres dopuszczalnych ingerencji w prawa i wolności jednostki jest – na poziomie jednostki – **wyznaczany klauzulą negatywną**, bo art. 233 ust. 1 wskazuje, że **nie mogą zostać ograniczone** wolności i prawa wymienione w art. 30, 34,

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

36, 38, 39, 40, art. 41 ust. 4, art. 42, 45, 47, 53, 63 oraz w art. 48 i 72 Konstytucji (jest to taki sam zakres wyłączeń, jaki odnosi się do ustawodawstwa o stanie wojennym). Nie ulega wątpliwości, że wszystkie pozostałe wolności i prawa mogą podlegać ograniczeniom, oczywiście pod warunkiem dochowania ogólnych wymagań postawionych przez art. 228.

W powyższych ramach konstytucyjnych ustawa o stanie wyjątkowym przewiduje możliwości wprowadzenia wielu ograniczeń pozostałych wolności i praw. Decyzje o wprowadzeniu tych ograniczeń należą do premiera, poszczególnych ministrów bądź wojewodów i mają być podejmowane stosownie do sytuacji. W szczególności **dopuszczalne jest**:

1) odosobnienie (co jest bardziej elegancką nazwą internowania) osób mających ukończone 18 lat (a w pewnych sytuacjach także 17), w stosunku do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności, będą prowadziły działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu, albo gdy odosobnienie jest konieczne dla zapobieżenia popełnieniu czynu karalnego. Nie uchyla to immunitetów wynikających z odrębnych przepisów, a tym samym niedopuszczalne jest odosobnienie posła, senatora czy sędziego (chyba że dojdzie do uprzedniego uchylenia immunitetu). O odosobnieniu decyduje wojewoda, a jego decyzja podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, który w ciągu siedmiu dni wyznacza rozprawę (art. 17 u.s.w.);
2) wprowadzenie nakazu noszenia dowodu tożsamości, wprowadzenie godziny policyjnej, wprowadzenie zakazu zmiany pobytu stałego lub czasowego bez odpowiedniego zezwolenia (art. 18 u.s.w.);
3) zawieszenie prawa do organizowania zgromadzeń, imprez masowych, strajków i innych form protestu (art. 16 ust. 1 pkt 1–5 u.s.w.; nie dotyczy to m.in. zgromadzeń organizowanych przez Kościoły i związki wyznaniowe w obrębie świątyń i podobnych budynków);
4) zawieszenie działalności tych zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych i innych podobnych organizacji, których działalność może zwiększać zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 16 ust. 1 pkt 6 u.s.w.; zabrakło tu jednak wyraźnego wskazania, że owe środki nie mogą ograniczać działalności parlamentarnych organizacji poszczególnych partii);
5) wprowadzenie cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu (tu pewne wyjątki dotyczą środków przekazu należących do Kościołów i związków wyznaniowych), a także wprowadzenie zagłuszania sygnału radiowego lub telewizyjnego (art. 20 ust. 1 pkt 1 i 4 u.s.w.);
6) wprowadzenie kontroli zawartości (treści) korespondencji pocztowej, telefonicznej i telekomunikacyjnej (art. 20 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 20 ust. 3–5 u.s.w.);
7) zawieszenie zajęć dydaktycznych wszelkiego rodzaju, z wyjątkiem szkół i seminariów duchownych (art. 21 pkt 3 u.s.w.);

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

8) zawieszenie funkcjonowania transportu, systemów łączności, działalności telekomunikacyjnej i pocztowej, wprowadzenie ograniczeń obrotu krajowymi i dewizowymi środkami płatniczymi (art. 21 pkt 4–7 u.s.w.);
9) wprowadzenie reglamentacji towarów konsumpcyjnych (tzw. kartek; art. 21 pkt 1 u.s.w.);
10) nakazanie okresowego zawieszenia działalności gospodarczej określonego rodzaju lub uzależnienie jej prowadzenia od uzyskania zezwolenia (art. 21 pkt 2 u.s.w.); jednocześnie ustawa o stanie wyjątkowym (art. 25) dopuszcza objęcie militaryzacją jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, w myśl przepisu art. 174 ust. 4 w zw. z art. 247 ust. 2 u.p.o.

B. Na poziomie ustawowym przewidziane są dodatkowo dwie sytuacje szczególne: sytuacja kryzysowa oraz – jako jej szczególny podtyp – „zdarzenie o charakterze terrorystycznym" (zob. NB 383).

Ustawa z 26.04.2007 r. wprowadziła **pojęcie „sytuacja kryzysowa"** i zdefiniowała je jako „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków" (art. 3 pkt 1 ustawy). W takich wypadkach rozwiązanie sytuacji kryzysowej należy do Rady Ministrów, ale podejmowane środki nie mogą wykraczać poza jej „normalne" konstytucyjne kompetencje organów władzy wykonawczej. Nie instytucjonalizuje się tu udziału parlamentu w procesie podejmowania decyzji.

Ustawa z 24.06.2016 r. o działaniach antyterrorystycznych zorientowana jest na reagowanie na konkretnie zaistniałe lub przygotowywane „zdarzenia o charakterze terrorystycznym", a także na działania prewencyjne służące zapobieganiu tym zjawiskom. Przez takie zdarzenie rozumie się „sytuację, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa" (art. 2 pkt 7). Podstawowa rola w podejmowaniu działań antyterrorystycznych przysługuje Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, której Szef uzyskał daleko idące uprawnienia koordynacyjne wobec innych służb (zwłaszcza art. 5 i 8). Wprowadzono (art. 15) cztery stopnie alarmowe, zarządzane w razie wystąpienia zdarzenia terrorystycznego lub zagrożenia jego wystąpienia. Decyzje w tym zakresie podejmuje Prezes Rady Ministrów po wysłuchaniu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Szefa ABW, a – w sytuacji niecierpiącej zwłoki – samodzielnie minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 16). W ramach każdego stopnia alarmowego intensyfikacji ulegają ograniczenia w normalnym korzystaniu z praw i wolności jednostki, m.in. w razie wprowadzenia trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego dopuszczalne jest zakazanie przeprowadzania zgromadzeń oraz imprez masowych (art. 21 ust. 1). Dopuszczalne stało się także bloko-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

wanie dostępu do internetu (nowy art. 32c ustawy o ABW). Rozbudowaniu uległy kompetencje ABW do dostępu do danych osobowych (art. 11 ustawy o działaniach antyterrorystycznych) gromadzonych przez inne służby, organy i instytucje (z ZUS i KNF włącznie). Agencja upoważniona została do prowadzenia wykazu osób podejrzewanych o podejmowanie działalności terrorystycznej lub powiązania z tą działalnością (art. 6), przy czym szczególnie szeroki zakres kontroli odniesiono do cudzoziemców przebywających na terytorium RP (art. 9). Trzeba przy tym pamiętać, że ustawa antyterrorystyczna nie może zastępować konstytucyjnego uregulowania stanu wyjątkowego. Gdyby więc zdarzenia terrorystyczne przybrały rozmiar wskazany w art. 230 ust. 1 Konstytucji, to konieczne byłoby wprowadzenie stanu wyjątkowego, a wówczas ustawa z 10.06.2016 r. stosowana byłaby w uzupełnieniu ustawy z 2002 r. o stanie wyjątkowym.

Polska „ustawa antyterrorystyczna" nie jest pozbawiona restrykcyjności, ale też nie odbiega rażąco w swym tekście od regulacji przyjmowanych w innych krajach, bo wszystkie państwa demokratyczne zmuszone są obecnie do reagowania na zagrożenie terroryzmem, co musi prowadzić do ograniczenia praw wszystkich obywateli. Toteż ocena prawidłowości i dopuszczalności takich regulacji powinna być dokonywana nie tyle w wymiarze ich zakresu treściowego, ile raczej w wymiarze oceny gwarancji (zwłaszcza gwarancji sądowych) prawidłowego ich stosowania oraz w wymiarze kontekstu politycznego, więc pytania, czy nie zostaną one nadużyte w celach politycznych.

18.5. Stan klęski żywiołowej

387 Zupełnie inny charakter ma **stan klęski żywiołowej** (art. 232), bo w odróżnieniu od stanu wyjątkowego, który zakłada istnienie dramatycznego podziału wewnątrz społeczeństwa, **nakierowany jest na solidarne zwalczanie przeciwności natury**.

Stan klęski żywiołowej jest rozumiany (art. 3 ust. 1 u.s.k.ż.) jako **katastrofa naturalna** (tu można przypomnieć powodzie z 1997 czy 2010 r.) lub **awaria techniczna** (jak np. wybuch w Czarnobylu): „których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków". Katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być też **zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym**.

Stan ten wprowadza Rada Ministrów (art. 232), w drodze rozporządzenia, dla części lub całości terytorium państwa, **na okres nie dłuższy niż 30 dni**. **Do przedłużenia tego stanu**, zawsze na czas określony, Rada Ministrów **potrzebuje zgody Sejmu**. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej skutkuje zmianami w zasadach działania organów władzy publicznej oraz ograniczeniami wolności i praw jednostki.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Kierownictwo działaniami mającymi na celu zapobieżenie lub usunięcie skutków klęski żywiołowej sprawują odpowiednie organy administracji lokalnej: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda, w zależności od terytorialnego zasięgu klęski żywiołowej. Jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa, kierownictwo to należy do ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub innego ministra wyznaczonego przez Prezesa Rady Ministrów (art. 8 pkt 4 u.s.k.ż.). Organ kierujący ma prawo wydawania poleceń organom administracji niższego szczebla oraz innym publicznym jednostkom organizacyjnym na danym terenie, do dyspozycji wojewody lub ministra mogą też zostać – w miarę konieczności – przekazane pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych. W razie niezdolności organu kierującego do właściwego zawiadywania niezbędnymi działaniami organ administracji wyższego szczebla (odpowiednio: starosta, wojewoda lub minister) może zawiesić uprawnienia organu kierującego (odpowiednio: wójta, starosty lub wojewody) i wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Widzimy więc, że w razie zaistnienia stanu klęski żywiołowej zacierają się odrębności między administracją samorządową i rządową, a może zacząć dominować podporządkowanie pionowe. Trzeba natomiast podkreślić, że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej nie daje żadnych podstaw do ograniczania roli parlamentu, lokalnych organów przedstawicielskich, trybunałów ani sądów.

Zakres dopuszczalnych ingerencji w prawa i wolności jednostki jest – na poziomie konstytucyjnym – **wyznaczany klauzulą pozytywną**, bo art. 233 ust. 3 wskazuje prawa i wolności, które **mogą podlegać ograniczeniom** (wolność działalności gospodarczej – art. 22; wolność osobista – art. 41 ust. 1, 3 i 5; nienaruszalność mieszkania – art. 50; wolność przemieszczania się i pobytu na terytorium RP – art. 52 ust. 1; prawo do strajku – art. 59 ust. 3; prawo własności – art. 64; wolność pracy – art. 65 ust. 1; prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy – art. 66 ust. 1; prawo do wypoczynku – art. 66 ust. 2). Jest to technika odmienna niż zastosowana do regulacji stanu wojennego i stanu wyjątkowego, bo domniemywa się tu istnienie zakazu ograniczeń, a nie ich dopuszczalności. Oznacza to, że ograniczenia pozostałych konstytucyjnych wolności i praw nie są dopuszczalne poza normalnym zakresem, na jaki pozwala art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W omówionych ramach konstytucyjnych ustawa o stanie klęski żywiołowej wprowadziła 19 szczegółowych postaci ograniczeń praw i wolności jednostki (niepublicznych osób prawnych i jednostek organizacyjnych), obejmujących między innymi: ewakuację, tworzenie stref zamkniętych, kwarantannę, dokonywanie przymusowych rozbiórek i wyburzeń, wykorzystanie bez zgody właściciela nieruchomości lub rzeczy ruchomych, zmiany organizacji i czasu pracy, zakaz strajków i inne (art. 21 ust. 1 u.s.k.ż.). Może też zostać nałożony obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych, polegający m.in. na czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań w ramach akcji ratunkowej, na wykonywaniu określonych prac, oddawaniu do użycia lub udostępnianiu nieruchomości lub rzeczy ruchomych, peł-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nieniu wart (art. 22 u.s.k.ż.). Mogą też zostać wprowadzone ograniczenia w transporcie i usługach pocztowych, a nadawcy radiowi i telewizyjni (również niepubliczni) oraz wydawcy dzienników drukowanych mogą zostać zobowiązani do niezwłocznego publikowania komunikatów i zarządzeń władz. Te ograniczenia i obowiązki wprowadzają organy kierujące działaniami mającymi na celu zapobieżenie skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcie. Wprowadzenie to może następować w formie aktów generalnych (quasi-normatywnych) lub indywidualnych (wtedy przybierają one postać decyzji, podlegają więc kontroli sądowej, co jednak nie odbiera im przymiotu natychmiastowej wykonalności).

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej jest konieczne, gdy podejmowane działania władz prowadzą do ograniczenia praw jednostki (rekwizycje, praca i świadczenia przymusowe, wyburzenia) oraz samorządów terytorialnych. Dopóki działania takie nie są niezbędne, dopóty walka z klęskami żywiołowymi może przebiegać w ramach „normalnych" (i też przecież niemałych) kompetencji władz rządowych.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Rozdział 19

POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ

Literatura: artykuły P. Sarneckiego, M. Masternak-Kubiak, K. Wójtowicza, M. Kruk, J. Barcza, M. Górki i S. Hambury [w:] Prz. Sej. 2004/2; Barcik J., *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna UE*, EPS 2018/5; Barcz J., *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, PiP 2019/1; Barcz J. (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008; Barcz J., *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej*, Piaseczno 2017; Biernat S. (red.), *Kamienie milowe orzecznictwa TSUE*, Warszawa 2019; Biernat S., Dudzik S. (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii* Europejskiej, Warszawa 2011; Bogdanowicz, P., Taborowski M." *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE,* EPS 2018/1–2; Chmielarz A., *Kontrola konstytucyjności prawa pochodnego Unii Europejskiej*, Prz. Sej. 2012/4; Chruściak R., *Ratyfikacja Traktatu z Lizbony. Spory polityczne i prawne*, Warszawa 2010; Chruściak R. (red.), *Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przystąpienia do UE. Dokumenty i materiały 2003–2005*, Warszawa 2005; Dudzik S., Półtorak N. (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013; Grzybowski M., *Rada Ministrów i administracja rządowa a członkostwo Polski w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia konstytucyjne)*, Prz. Sej. 2005/3; Grzybowski M., *Rola ustrojowa Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, PiP 2004/7; Izdebski M., *Unijny mechanizm ochrony praworządności w państwach członkowskich. Geneza i zasadnicze etapy procedury z art. 7 TUE*, „Prawo Europejskie w Praktyce" 2016/4; Jaskiernia J., *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze" 2006/3; Koncewicz T.T., *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego*, Prz. Sej. 2012/2 i 3; Kranz J. (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006; Kustra A., *Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa a integracja europejska,* Toruń 2015; Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjnoprawne podstawy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Prz. Sej. 2003/5; Serowaniec M., *Parlamentarne komisje do spraw europejskich*, Warszawa 2016; Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019; Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007; Wójtowicz K. (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006; Wójtowicz K., *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012; *Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego związane z prawem Unii Europejskiej (2003–2014)*, „Trybunał Konstytucyjny, Studia i Materiały" 2014, t. L.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

19.1. Wprowadzenie

388 Unia Europejska stanowi formę ponadnarodowego zorganizowania się 28 państw europejskich w celu wspólnej realizacji zadań gospodarczych i socjalnych, a także zadań z zakresu bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości i polityki zagranicznej. Jej obecna postać jest wynikiem procesów ewolucyjnych toczących się w Europie Zachodniej od ponad pół wieku.

Pierwszą integracyjną organizacją gospodarczą o uniwersalnym charakterze była Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), utworzona przez sześć państw na podstawie Traktatu rzymskiego z 25.03.1957 r. Istotą EWG było ustanowienie wspólnego (tzn. wolnego od barier wewnętrznych) rynku gospodarczego oraz prowadzenie wspólnej polityki gospodarczej. Realizacja tych zadań należała do wspólnych organów: przedstawicielskich, wykonawczych i sądowniczych, a jednym z podstawowych instrumentów było stanowienie przepisów prawa wspólnotowego, wiążącego państwa członkowskie i podlegającego bezpośredniemu stosowaniu przez organy tych państw.

Europejska Wspólnota Gospodarcza istniała równolegle z utworzoną równocześnie Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz z sześć lat starszą Europejską Wspólnotą Węgla i Stali. Stopniowo dochodziło do stapiania struktur organizacyjnych tych trzech Wspólnot, czego zwieńczeniem był Jednolity Akt Europejski przyjęty w 1986 r., a gospodarcze sukcesy integracji zachęcały kolejne państwa zachodnioeuropejskie do przystępowania do systemu Wspólnot.

Nowy etap integracji otworzył się w latach 90.: w 1992 r. państwa członkowskie EWG przyjęły Traktat o Unii Europejskiej, zwany Traktatem z Maastricht. Tworzył on Unię Europejską jako nową organizację ponadnarodową, której zakres działania obejmował trzy filary:

1) współdziałanie w dziedzinie gospodarczo-społecznej, poddane najsilniejszemu stopniowi integracji i nadal realizowane przez dotąd istniejące Wspólnoty; odpowiednio, dokonano głębokich modyfikacji Traktatu rzymskiego, przekształconego w Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską;
2) prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
3) prowadzenie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Ponieważ dwa nowe filary ograniczały się do współdziałania w formach o typowo międzynarodowoprawnym charakterze, nie tworzono, w zasadzie, odrębnych organów Unii Europejskiej. Uznano, że Unia może się posługiwać istniejącymi instytucjami Wspólnot Europejskich.

Kontynuacją tego procesu było zawarcie w 1997 r. Traktatu z Amsterdamu i w 2000 r. Traktatu z Nicei. Przyjęta też została w 2000 r. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, nie nadano jej wówczas jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W 2001 r. rozpoczęto poważniejsze prace nad przygotowaniem Konstytucji Europejskiej, która miała stanowić kolejny etap integracji państw-członków Unii. W 2004 r. Rada Europejska uzgodniła treść Traktatu Konstytucyjnego, lecz w procesie ratyfikacji pojawiły się trudności, a odrzucenie Traktatu w referendach we Francji i Holandii przekreśliło szanse jego wprowadzenia w życie. Zdecydowano się wobec tego na – skromniejszy zakresowo – **Traktat reformujący, który został – jako Traktat z Lizbony – przyjęty przez Radę Europejską 13.12.2007 r.** Choć nie bez problemów, ale został on ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie i **wszedł w życie 1.12.2009 r.**

W Polsce zgodność z Konstytucją niektórych postanowień Traktatu została zakwestionowana przed Trybunałem Konstytucyjnym, który jednak zastrzeżeń tych nie podzielił (wyrok z 24.11.2010 r., K 32/09).

A. W kształcie prawnym nadanym przez Traktat z Lizbony **Unia Europejska stanowi organizację o bardzo złożonej strukturze**. Z jednej strony wzmocnieniu uległa zasada jednolitości wewnętrznej, bo Unia zastąpiła (istniejącą wcześniej wewnątrz niej) Wspólnotę Europejską, a jednocześnie zlikwidowany został system trzech odrębnych filarów na rzecz wprowadzenia spójnego systemu organizacyjnego. Z drugiej jednak strony – w każdym razie w sposobie ujęcia zakresu działania Unii i kompetencji jej organów – nadal rysuje się przedmiotowe wyodrębnienie: 1) dziedziny rynku wewnętrznego i polityk Unii (odpowiadającej dawnemu zakresowi działania Wspólnoty Europejskiej); 2) Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; 3) Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. **389**

Odpowiednio, Unia Europejska wykazuje zarówno cechy organizacji ponadnarodowej o charakterze determinowanym przez prawo międzynarodowe, jak i pewne cechy związku państw, upodobniającego się do znanych prawu konstytucyjnemu złożonych struktur państwowych. Wprawdzie państwa członkowskie nie zdecydowały się na zbyt radykalne kroki w tym kierunku, czego wyrazem było odstąpienie od przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego, niemniej nie ma wątpliwości, że Traktat z Lizbony oznaczał kolejny krok o charakterze integracyjnym.

Na mocy Traktatu z Lizbony podstawowymi **aktami prawa pierwotnego** Unii Europejskiej stały się: **Traktat o Unii Europejskiej** oraz **Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej** (zastąpił on poprzednio obowiązujący Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, przejmując zresztą wiele jego postanowień). Uznano też, że **Karta Praw Podstawowych UE** zyskała „taką samą moc prawną, jak Traktaty" (art. 6 ust. 1 TUE).

Traktat z Lizbony został uzupełniony przez 37 protokołów i 65 deklaracji, pomieszczonych w Akcie końcowym Konferencji Międzyrządowej, na której doszło do podpisania Traktatu. Zawierają one różnego rodzaju oświadczenia i zastrzeżenia; Polska

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– wraz z Wielką Brytanią – zadeklarowała ograniczenie bezpośredniej stosowalności Karty Praw Podstawowych UE przed sądami polskimi – zob. NB 403.

B. W obecnej strukturze **Unia Europejska liczy** (jeszcze) **28 państw członkowskich**; najnowsze – Chorwacja – zostało przyjęte w 2013 r. Przyjmowanie nowych państw dokonuje się na podstawie tzw. traktatów akcesyjnych zawieranych przez państwo wstępujące ze wszystkimi państwami – aktualnymi członkami UE. Zawarcie traktatu akcesyjnego poprzedzone jest procesem przygotowań, w których monitorowana jest sytuacja wewnętrzna w państwie kandydującym. Uruchomienie tej procedury wymaga jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, podejmowanej po zasięgnięciu opinii Komisji Europejskiej oraz po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 49 TUE).

Traktat z Lizbony wprowadził możliwość jednostronnego „dobrowolnego wystąpienia z Unii" (art. 50 TUE). Decyzję taką może podjąć każde państwo członkowskie. W lecie 2016 r. decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej podjęto, w drodze referendum, w Wielkiej Brytanii (tzw. Brexit). Otworzyło to procedurę opuszczania Unii, która wymagała jednak uprzedniego ustalenia wielu kwestii szczegółowych i; w lecie 2019 r. nie była ona jeszcze zakończona.

Traktaty unijne nie przewidują natomiast możliwości usunięcia państwa członkowskiego z Unii w oparciu o decyzję podjętą na szczeblu tej organizacji. Sankcje za naruszenia „wartości wspólnych" ograniczają się do zawieszenia uprawnień wynikających z członkostwa (zob. niżej, NB 389.C). W doktrynie wskazuje się jednak, że w przypadkach drastycznych mogłoby dojść do zastosowania ogólnego mechanizmu przewidzianego w art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, pozwalającego na stwierdzenie zawieszenia skuteczności traktatu w razie jego „istotnego naruszenia" przez jedną ze stron.

C. Aksjologiczną podstawą Unii Europejskiej jest katalog wspólnych wartości, sformułowanych w art. 2 TUE. Są nimi „poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości". Z kolei społeczeństwa państw członkowskich opierać się muszą na „pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn". W sferze praw człowieka art. 6 ust. 2 deklaruje przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (co jednak w praktyce napotyka nadal poważne trudności), a art. 6 ust. 3 wskazuje, że „prawa podstawowe, zagwarantowane w EKPCz oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa".

W tych ramach art. 3 TUE określa sześć podstawowych celów Unii, realizowanych także w relacjach Unii z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Przestrzeganie wartości wspólnych, wskazanych w art. 2 TUE, jest bezwzględnym obowiązkiem wszystkich państw członkowskich. Odpowiednio, art. 7 TUE przewiduje dwie uzupełniające się procedury:

– „**mechanizm prewencyjny**" (art. 7 ust. 1), gdy Rada UE (większością czterech piątych swego składu) może – za zgodą Parlamentu Europejskiego – „stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w art. 2". Dokonanie takiego stwierdzenia może być poprzedzone skierowaniem przez Radę zaleceń do państwa będącego przedmiotem postępowania;
– „**mechanizm sankcyjny**" (art. 7 ust. 2–5), gdy Rada Europejska (jednomyślnie) może – za zgodą Parlamentu Europejskiego – stwierdzić „poważne i stałe naruszenie przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w art. 2". Daje to podstawę Radzie UE do podjęcia decyzji (kwalifikowaną większością głosów) o zawieszeniu niektórych praw wynikających z traktatów dla tego państwa, w tym prawa do głosowania w Radzie przez przedstawiciela rządu tego państwa. Są to kroki drastyczne, bo – choć nie mogą prowadzić do wykluczenia państwa z Unii Europejskiej – w praktyce mogą prowadzić do zawieszenia jego członkostwa.

! W 2014 r. Komisja Europejska przyjęła dodatkowo w formie pozatraktatowej tzw. **mechanizm ochrony praworządności**, pomyślany jako etap poprzedzający uruchomienie mechanizmów przewidzianych w art. 7 TUE i dający szansę podjęcia dialogu służącego rozwiązaniu istniejących problemów. Skupia się on na kontroli poszanowania zasady państwa prawnego i ujęty jest w trzy etapy: 1) stwierdzenie przez Komisją Europejską, że – w danym państwie – pojawiło się systemowe zagrożenie dla państwa prawnego. Komisja przekazuje wówczas swoją opinię o sytuacji i umożliwia ustosunkowanie się do niej zainteresowanemu państwu; 2) o ile nie doprowadzi to do rozwiązania problemu, Komisja przyjmuje „zalecenia w sprawie państwa prawnego" i kieruje je do państwa będącego przedmiotem postępowania. Komisja monitoruje następnie sposób należytego wykonywania tych zaleceń; 3) jeżeli państwo nie podejmie zadowalających działań w wyznaczonym mu terminie, to Komisja może wystąpić z wnioskiem w sprawie uruchomienia formalnego mechanizmu przewidzianego w art. 7 TUE.

W praktyce mechanizmy te znalazły po raz pierwszy zastosowanie wobec Polski. Najpierw „mechanizm ochrony praworządności" został zastosowany w 2016 r., co wiązało się z kryzysem konstytucyjnym, przede wszystkim odnośnie do Trybunału Konstytucyjnego. Nie doprowadziło to do uzgodnienia stanowisk, a w reakcji na reformę „ustaw sądowych" z 2017 r., Komisja Europejska, w grudniu 2017 r., zadecydowała o zainicjowaniu wszczęcia wobec Polski „mechanizmu prewencyjnego" z art. 7 ust. 1 TUE. Znajduje się on jeszcze na wstępnym etapie, bo decyzję może podjąć tylko Rada UE.

Niezależnie od tych „procedur nadzwyczajnych", naruszenie prawa Unii przez państwo członkowskie może doprowadzić do uruchomienia tzw. procedury

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

„infringement" (art. 258 TFUE), prowadzonej najpierw w ramach Komisji, a potem TSUE (zwłaszcza wspomniana już sprawa Komisja Europejska przeciwko Polsce, C-619/18, zakończona – niekorzystnym dla Polski – wyrokiem z 24.06.2019 r.). Dodatkową rolę mogą odgrywać pytania prejudycjalne kierowane przez sądy krajowe do TSUE (zob. NB 404), co zaznaczyło się np. na tle sporów o polską reformę sądownictwa (zob. NB 326).

Pojawiły się też propozycje, by oceny stanu praworządności w państwach unijnych powiązać z decyzjami o alokacji środków finansowych, zwłaszcza przy tworzeniu budżetu Unii oraz zarządzaniu funduszami strukturalnymi. Ich realizacja może mieć groźne skutki dla gospodarki naszego kraju.

390 **A. Traktat z Lizbony dokonał uporządkowania systemu** organów Unii Europejskiej, które działają obecnie w sposób jednolity w całym zakresie jej kompetencji.

Organem politycznym o pozycji najwyższej, ale zarazem o niejako zewnętrznym charakterze pozostaje **Rada Europejska** (art. 15 TUE), złożona z szefów państw lub rządów państw członkowskich oraz z przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej. W pracach Rady Europejskiej uczestniczy także wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Rada zbiera się przynajmniej dwa razy w ciągu półrocza, omawia najważniejsze problemy polityczne stojące przed Unią Europejską, a – co do zasady – decyzje swe podejmuje w formie konsensusu.

Urząd przewodniczącego Rady Europejskiej został stworzony w ramach kompromisów wynikających z odejścia od poprzedniej koncepcji Traktatu Konstytucyjnego. Nie przyznano mu formalnie pozycji „głowy Unii" (jej prezydenta), a jego funkcjom nadano raczej polityczno-organizatorski charakter. Jest on wybierany przez Radę Europejską na – jednokrotnie odnawialną – kadencję dwóch i pół roku, nie może sprawować żadnej krajowej funkcji publicznej.

B. Stałymi organami Unii Europejskiej są: **Parlament Europejski** jako organ władzy ustawodawczej, **Rada** (nie mylić z Radą Europejską) i **Komisja** jako organy władzy wykonawczej oraz **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Sąd** (zwany kiedyś Sądem Pierwszej Instancji), a także – mający charakter wewnętrzny – **Sąd ds. Służby Publicznej** – jako organy władzy sądowniczej.

System organów nawiązuje do tradycyjnego modelu trójpodziału władzy, nie czyni mu jednak w pełni zadość, bo nadaje parlamentowi mocno ograniczoną pozycję.

C. Parlament Europejski, mający swoją siedzibę w Strasburgu, składa się z 751 deputowanych, wybieranych w wyborach bezpośrednich w państwach członkowskich. Liczba deputowanych przypadających na poszczególne państwa ko-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

responduje z liczbą ludności tych państw, choć nie jest to ujmowane w formie matematycznie precyzyjnej. Po wyborach z 2019 r. Polsce przypadło 51 mandatów. Unormowanie prawa wyborczego pozostawione jest państwom członkowskim, musi ono jedynie opierać się na zasadzie proporcjonalności.

Parlament powołuje swoje organy: przewodniczącego, prezydium i komisje; deputowani organizują się we frakcje (kluby) o ponadnarodowym charakterze.

Funkcje Parlamentu Europejskiego ujęte są w sposób celowo nawiązujący do funkcji parlamentów krajowych i obejmują funkcje:

1) **prawodawczą** (poprzednio mówiło się tylko o „funkcji opiniodawczej")– uchwalanie aktów wtórnego prawa unijnego wymaga, w zasadzie, wspólnej decyzji Parlamentu oraz Rady, zaś inicjatywa należy przede wszystkim do Komisji; szersze kompetencje ma natomiast Parlament w odniesieniu do budżetu Unii, bo do niego należy jego uchwalanie;
2) **kreacyjną** (nominacyjną), odnoszącą się przede wszystkim do powołania przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz pełnego składu tej Komisji, a także wyrażania jej wotum nieufności (art. 234 TFUE); Parlament powołuje również niektóre inne organy, np. Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich UE;
3) **kontrolną**, która łączy się z zasadą politycznej odpowiedzialności Komisji przed Parlamentem i obejmuje m.in. tworzenie komisji śledczych, a deputowanym przyznaje prawo kierowania zapytań pod adresem członków Komisji.

Organami władzy wykonawczej są, mające swą siedzibę w Brukseli, Rada i Komisja. **391**

A. Rada, określana niekiedy także mianem Rady Unii Europejskiej, składa się z przedstawicieli szczebla ministerialnego wszystkich państw członkowskich. Nie ma stałego składu personalnego, bo na każde posiedzenie Rady rządy krajowe delegują swego reprezentanta, w zależności od tematyki posiedzenia. Rada jest organem podejmowania bieżących decyzji i to odróżnia ją od wspomnianej wcześniej Rady Europejskiej, która ze względu na swój skład polityczny jest ciałem podejmującym najważniejsze decyzje strategiczne w ramach Unii Europejskiej.

Rada działa w różnych składach personalnych, stosownie do przedmiotu rozpatrywanych materii. Powołuje się tzw. prezydencję składów Rady, rotacyjnie obejmowaną przez po trzech przedstawicieli państw członkowskich. Szczególna jest wreszcie pozycja wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (tyle pozostało z pierwotnie planowanej funkcji ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej). Jest on mianowany przez Radę Europejską (zob. NB 390.A), za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej, i pełni zarazem funkcję jednego z wiceprzewodniczących tej Komisji, a w Radzie Unii Europejskiej przewodniczy składowi Rady do Spraw Zagranicznych.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Podstawowym zadaniem Rady Unii Europejskiej jest pełnienie, wspólnie z Parlamentem Europejskim, funkcji prawodawczej i budżetowej, a także funkcji określania polityki i koordynacji zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach (art. 16 ust. 1 TUE).

W realizacji tych zadań Rada korzysta z różnego rodzaju instrumentów, w szczególności stanowi (z udziałem Parlamentu) akty prawa pochodnego Unii Europejskiej oraz powołuje niektóre organy kontrolne i doradcze.

Rada podejmuje decyzje w drodze głosowania, przy czym każdy członek Rady dysponuje określoną liczbą głosów, odpowiednio do liczby ludności swojego państwa. Jedną z najważniejszych (ale i budzących najsilniejsze emocje) zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony było odejście od zasady jednomyślności. Zasadą jest teraz, że – o ile Traktaty nie stanowią inaczej – Rada stanowi większością kwalifikowaną.

B. Komisja, określana też mianem Komisji Europejskiej, jest organem o stałym składzie, powoływanym na pięcioletnią kadencję. Rada Europejska, biorąc pod uwagę wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego i wyniki stosownych konsultacji, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji. Jeżeli Parlament nie dokona wyboru tak proponowanego kandydata, Rada Europejska przedstawia nową kandydaturę (art. 17 ust. 7 TUE). Pozostali członkowie Komisji są uzgadniani przez Radę Unii Europejskiej, w oparciu o właściwą reprezentację państw członkowskich, a ich powołanie wymaga zgody Parlamentu Europejskiego, udzielanej łącznie wobec całego składu. W skład Komisji wchodzi też – jako jej wiceprzewodniczący – wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Komisja jest politycznie odpowiedzialna przed Parlamentem, ale może on wyrazić wotum nieufności tylko wobec jej pełnego składu.

Podział zadań w Komisji ma charakter przedmiotowy (resortowy); poszczególni komisarze odpowiadają za poszczególne dziedziny działania Unii. Traktat z Lizbony odszedł od nakazu, że liczba komisarzy musi być równa liczbie państw członkowskich i – w konsekwencji – każde państwo „posiada" jednego komisarza, w praktyce jednak zasada ta jest nadal utrzymywana.

Komisja dysponuje wieloma istotnymi kompetencjami wykonawczymi, pozwalającymi jej na bieżące kierowanie działalnością Unii Europejskiej. Należy do niej m.in. inicjowanie uchwalania aktów normatywnych przez Radę Unii Europejskiej, stanowienie przepisów wykonawczych oraz podejmowanie rozstrzygnięć indywidualnych w sprawach zarządzanych lub kontrolowanych na szczeblu Unii Europejskiej. Komisji podporządkowany jest rozbudowany aparat urzędniczy, kierowany przez sekretariat generalny i zorganizowany w dyrekcjach generalnych i służbach.

392 **Władzę sądowniczą** w Unii Europejskiej sprawują: Trybunał Sprawiedliwości UE oraz Sąd, mające swoją siedzibę w Luksemburgu. Sędziowie TSUE (po

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

jednym z każdego państwa członkowskiego) są powoływani na kadencję sześcioletnią w drodze porozumienia rządów państw członkowskich. Właściwość obu sądów koncentruje się na sprawach stosowania prawa UE; do najistotniejszych kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE, nazywanego kiedyś Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, należy:

- orzekanie o sporach między organami Unii oraz między Unią a państwami członkowskimi (istotna jest zwłaszcza tzw. *infringement procedure* – art. 258 TFUE);
- orzekanie w sprawach (m.in. wnoszonych przez podmioty indywidualne) badania ważności aktów unijnego prawa pochodnego;
- orzekanie o tzw. pytaniach prejudycjalnych: art. 267 TFUE pozwala sądom krajowym na zwracanie się do Trybunału Sprawiedliwości UE (a czasem do Sądu) o ustalenie wykładni norm prawa unijnego lub zbadanie ważności aktów przyjętych przez organy Unii, jeżeli rozstrzygnięcie tej kwestii jest niezbędne dla wydania wyroku w sprawie zawisłej przed sądem krajowym i wymagającej zastosowania prawa wspólnotowego (zob. NB 404).

Sądowym organem kontrolnym jest Trybunał Obrachunkowy, zajmujący się kontrolą wykonywania dochodów i wydatków Unii Europejskiej, złożony z członków w liczbie odpowiadającej aktualnej liczbie państw członkowskich.

393 Jedną z cech stanowiących o specyfice Unii Europejskiej jako tworu ponadnarodowego jest **rozbudowany i wewnętrznie zróżnicowany system źródeł prawa**. W najbardziej ogólnym ujęciu system ten obejmuje **prawo pierwotne i prawo pochodne (wtórne)**. Ogół unijnych instytucji prawnych, ich wykładnię orzeczniczą i doktrynalną oraz wartości stanowiące ich podstawę i przesłankę określa się natomiast mianem **dorobku wspólnotowego (*acquis communautaire*)**, przyjmując, że państwa członkowskie są zobowiązane do jego poszanowania i akceptacji.

Na prawo pierwotne składają się traktaty założycielskie (przede wszystkim TUE i TFUE, a obecnie także Karta Praw Podstawowych UE) oraz **kolejne traktaty akcesyjne** (w tym Traktat z Aten, przewidujący m.in. przystąpienie Polski i innych nowych członków do UE). Z punktu widzenia charakteru prawnego są to umowy międzynarodowe (co m.in. oznacza, że dochodzą do skutku w wyniku wyrażenia takiej woli przez wszystkie zainteresowane państwa), tyle że wykazujące wiele cech specyficznych. Stanowią one jak gdyby konstytucję Unii Europejskiej, choć ze względu na warunki historyczne ich powstawania nie obejmują wszystkich podstawowych kwestii. Stąd już w latach 60. pojawiła się **kategoria ogólnych zasad prawa (też traktowanych jako źródła prawa pierwotnego), definiowanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE** i wyznaczających standardy funkcjonowania Unii i jej organów. Między innymi w formie ogólnych zasad prawa wprowadzono do porządku prawnego Unii (Wspólnot) liczne gwarancje praw i wolności jednostki, pominięte w traktatach założycielskich. Do źródeł prawa pierwotnego zalicza się także prawo zwyczajowe, choć w praktyce zajmuje ono skromniejsze miejsce.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Prawo pochodne to normy stanowione przez organy Unii na podstawie kompetencji przyznanych im przez traktaty założycielskie (lub przez inne źródła prawa pierwotnego). Jest to szczególny rodzaj norm prawnych, niebędących ani prawem międzynarodowym, ani prawem krajowym, a tworzących trzeci, równolegle istniejący porządek prawny – prawo Unii Europejskiej. Trzeba podkreślić, że akty prawa pochodnego dochodzą do skutku w wyniku działań Rady, Parlamentu, a nie jest konieczna ich prawna akceptacja przez władze państw członkowskich. Akty te mogą zarazem zawierać normy o bezpośrednio obowiązującym charakterze. Oznacza to, że nie tylko zobowiązują one państwa do ich implementacji przez przyjęcie odpowiednich uregulowań ustawowych, ale że mogą być także bezpośrednim źródłem praw i obowiązków podmiotów prywatnych. Co więcej, przyjmuje się, że prawo Unii Europejskiej ma pierwszeństwo wobec krajowych porządków prawnych, więc w razie kolizji norm należy zastosować prawo Unii, a pominąć przepis krajowy.

Do aktów prawnych Unii należą rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie (art. 288 TFUE), przy czym zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej.

Rozporządzenia w zasadzie ujmowane są w formę zupełnych aktów normatywnych, nadających się do bezpośredniego stosowania. Jak wszystkie akty normatywne mają one charakter ogólny i abstrakcyjny, a adresatami norm w nich zawartych są także podmioty prawa prywatnego. Oznacza to, że z jednej strony podmioty te mają obowiązek przestrzegania w swych działaniach, pod rygorem różnego rodzaju sankcji, przepisów zawartych w rozporządzeniach, a z drugiej – mogą one opierać swe prawa podmiotowe (roszczenia) na tych przepisach i domagać się ich egzekwowania tak przez władze publiczne (krajowe i wspólnotowe), jak i przez inne podmioty prywatne.

Dyrektywy ujmowane są w formę ramowych zaleceń i kierowane do państw członkowskich dla implementacji przez ujęcie ich w postać aktów prawa krajowego. Państwom z reguły pozostawiona jest pewna swoboda ustanowienia unormowań odpowiadających ich specyfice, ponoszą one jednak odpowiedzialność za niewłaściwą, niepełną lub nieterminową ich implementację. Obowiązkiem państwa jest bowiem zapewnienie efektywnego stosowania dyrektyw.

Decyzje mają na ogół charakter indywidualnych aktów wykonawczych, często dotyczących sytuacji osób prawa prywatnego i wiążących wszystkie organy powołane do ich wykonywania.

19.2. Akcesja Polski do Unii Europejskiej

394 Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej dokonało się w typowej dla prawa międzynarodowego formie: zawarcia odpowiedniej umowy międzynarodowej (Traktatu akcesyjnego) przez piętnaście państw – dotychczasowych członków Unii

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Europejskiej – z dziesięcioma przyjmowanymi państwami. Zanim jednak doszło do podpisania i wejścia w życie tego Traktatu, konieczne było podjęcie licznych kroków przygotowawczych.

W płaszczyźnie prawa międzynarodowego **pierwszym krokiem** było zawarcie przez państwa aspirujące do członkostwa w Unii Europejskiej **układów (umów) stowarzyszeniowych ze Wspólnotami Europejskimi** (wobec Polski układ ten wszedł w życie 1.02.1994 r.). Od 1997 r. toczyły się negocjacje z Unią Europejską dotyczące terminu i warunków akcesji, prowadzone – w każdym państwie – przez konstytucyjnie powołane do tego organy. Negocjacje zakończyły się (na spotkaniu kopenhaskim) 13.12.2002 r. i po podjęciu odpowiednich decyzji przez Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej **16.04.2003 r. w Atenach podpisano Traktat akcesyjny.** Po ratyfikacji przez wszystkie dawne i nowe państwa Unii wszedł on w życie 1.05.2004 r.

Konstytucyjność Traktatu akcesyjnego została potwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 11.05.2005 r., K 18/04.

Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego szczególnie interesujące były przygotowujące akcesję kroki na szczeblu krajowym. Mówiąc najogólniej, można tu wskazać:

1) ustanowienie w polskim prawie konstytucyjnym podstaw do integracji Polski z Unią Europejską;
2) harmonizację polskiego systemu prawa z porządkiem prawnym Unii Europejskiej;
3) określenie procedury ratyfikacji Traktatu akcesyjnego;
4) określenie systemu wybierania polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego.

Prawne ramy integracji znalazły podstawowy wyraz w Konstytucji z 1997 r. **395**

Po pierwsze, określiła ona zakres i istotę integracji, upoważniając (art. 90 ust. 1) – na podstawie umowy międzynarodowej – do przekazania kompetencji „organów władzy państwowej w niektórych sprawach" na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Transfer kompetencji nie może jednak oznaczać transferu suwerenności (zob. NB 47) i dlatego przekazanie kompetencji może dotyczyć tylko **niektórych spraw** i może odbywać się tylko na podstawie **umowy międzynarodowej** (tzn. aktu, którego zawarcie zależy od woli strony, jaką jest Polska), a umowa ta wymaga szczególnego trybu ratyfikacji.

Po drugie, Konstytucja określiła szczególną procedurę ratyfikacyjną traktatów dotyczących przekazania kompetencji organów władzy państwowej (art. 90 ust. 2–4; zob. NB 397 i 402).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Po trzecie, Konstytucja określa miejsce prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym (art. 91; zob. NB 405 i 406). Nie zajęto się natomiast w Konstytucji innymi skutkami członkostwa Polski w Unii, co w przyszłości będzie wymagać uzupełnienia jej przepisów (zwłaszcza gdy dojdzie do włączenia Polski do strefy euro i związanego z tym ograniczenia pozycji Narodowego Banku Polskiego; zob. NB 23 i 313).

Po czwarte, z całokształtu przepisów konstytucyjnych odczytywanych na tle przebiegu prac nad Konstytucją, w trakcie których akceptująco zakładano perspektywę akcesji Polski do Unii Europejskiej, **należy wyprowadzić zasadę przychylności dla procesu integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej**. Determinuje ona sposób wykładni zarówno Konstytucji, jak i innych aktów polskiego prawa (zob. wyroki TK: z 29.09.1997 r., K 15/97; z 28.01.2003 r., K 2/02; z 27.05.2003 r., K 11/03; z 21.04.2004 r., K 33/03; z 31.05.2004 r., K 15/04; z 2.07.2007 r., K 41/05; z 24.11.2010 r., K 32/09) oraz w doktrynie. Niemniej stosowanie wykładni przychylnej dla prawa europejskiego ma też swoje granice: „W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję" (wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04; zob. też wyroki TK z 27.04.2005 r., P 1/05, oraz z 16.11.2011 r., SK 45/09).

Procedura akcesji, a następnie obecność Polski w Unii Europejskiej wymagała stworzenia wielu regulacji ustawowych. Należy wymienić zwłaszcza:
- ustawę z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (zob. NB 404),
- ustawę z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (zob. NB 401),
- ustawę z 27.08.2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich,

a także odpowiednie zmiany w regulaminach Sejmu i Senatu.

396 **Proces harmonizacji** polskiego prawa z porządkiem prawnym Unii Europejskiej rozpoczął się już ponad 20 lat temu, a pierwsze prawne ramy nadał mu Układ Stowarzyszeniowy podpisany w 1991 r., wprowadzony w życie w 1994 r. Było to zadanie bardzo poważne, bo wymagało rewizji setek aktów normatywnych, tak aby w momencie akcesji nie pojawiły się sprzeczności lub rozbieżności z prawem europejskim. Z jednej bowiem strony pewne dziedziny prawa są w Unii przedmiotem jednolitych regulacji na szczeblu wspólnotowym, z drugiej zaś – w innych dziedzinach prawo Unii wyznacza ramy, poza które nie może wykraczać polski ustawodawca.

W procesie harmonizacji prawa znalazły zastosowanie **dwie podstawowe metody**:
1) **metoda legislacyjna**, polegająca na odpowiednich zmianach polskiego ustawodawstwa;

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

2) **metoda sądowa**, polegająca na przyjmowaniu w praktyce orzeczniczej sądów takich kierunków wykładni polskiego ustawodawstwa, które pozostaną w zgodzie z założeniami *acquis communautaire*.

397 **Procedura ratyfikacji Traktatu akcesyjnego musiała przebiegać stosownie do reguł ustanowionych w art. 90 ust. 2–4 Konstytucji.** Jak wiadomo (zob. NB 47), ustanawiają one szczególny tryb wyrażania zgody na ratyfikację umów międzynarodowych, których przedmiotem jest przekazanie organizacji międzynarodowej kompetencji „organów władzy państwowej w niektórych sprawach". Procedura ta musiała znaleźć zastosowanie do Traktatu akcesyjnego, ale – na podstawie identycznych zasad – odnosi się do wszystkich późniejszych zmian traktatowych, które powodują „przekazanie kompetencji" (zob. szerzej NB 402.B).

Ustawa z 2010 r. ustanowiła też szczególny tryb akceptowania przez Polskę najważniejszych aktów prawnych prawa pochodnego UE (co łączyło się z obawami, że akty te mogą pośrednio modyfikować postanowienia traktatowe, stanowiące podstawę podziału kompetencji w Unii). Konieczne jest tu współdziałanie rządu z Prezydentem oraz obu izbami parlamentu (art. 14–16 u.w.UE).

398 **Obecność Polski w organach Unii Europejskiej** wyraża się m.in. w przyznaniu jej 51 mandatów w Parlamencie Europejskim. Określenie sposobu wyboru deputowanych do Parlamentu należy do poszczególnych państw członkowskich; prawo Unii Europejskiej wymaga jedynie, aby wybory miały charakter powszechny i bezpośredni, opierały rozdział mandatów na systemie proporcjonalnym i dopuszczały udział obywateli innych państw Unii stale zamieszkujących w danym państwie.

W prawie polskim **zasady wyboru deputowanych** do Parlamentu Europejskiego nie są unormowane w Konstytucji, nawet najogólniejszy w tym zakresie art. 62 dotyczy tylko wyborów i referendów w nim wymienionych. Tym samym **unormowanie systemu wyborczego pozostaje w całości materią ustawową** (tak m.in. wyrok TK z 20.07.2011 r., K 9/11) i zawarte jest w Kodeksie wyborczym z 2011 r. (zob. NB 138).

Kodeks przewiduje model wyborów: powszechnych, równych, bezpośrednich i przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Zasada powszechności jest ujęta analogicznie do wyborów krajowych, dodatkowo czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, którzy stale zamieszkują na terytorium RP (art. 10 § 1 pkt 2 k.w.), a bierne prawo wyborcze przysługuje tym osobom pod warunkiem stałego zamieszkiwania w Polsce lub w innym państwie UE przez okres co najmniej 5 lat (art. 11 § 1 pkt 4 k.w.). Przyznanie praw wyborczych obywatelom UE stale zamieszkałym w Polsce jest wymagane przez prawo Unii, a zgodność tego rozwiązania z Konstytucją została potwierdzona wyrokiem TK z 31.05.2004 r., K 15/04.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Wybory do Parlamentu Europejskiego przeprowadzane są w procedurze analogicznej do wyborów sejmowych. Istotniejsze odrębności dotyczą:

1) **systemu okręgów wyborczych** – ustanowiono 13 okręgów wyborczych, ale nie przyznano im z góry określonej liczby mandatów, uzależniając ją od frekwencji wyborczej w poszczególnych okręgach; można mieć wątpliwości co do tego, czy było to słuszne rozwiązanie, bo ograniczyło ono przejrzystość procesu wyborczego i nie zapewniło należytego respektu zasadzie równości;
2) **zgłaszania kandydatów** – podobnie jak w wyborach do Sejmu należy to do komitetów wyborczych tworzonych przez partie polityczne, ich koalicje lub przez wyborców (grupa 15 wyborców); dla skutecznego zgłoszenia listy w okręgu konieczne jest jej poparcie przez 10.000 wyborców (art. 343 k.w.);
3) **ujęcia progu wyborczego** – konieczne jest, by listy zgłoszone przez dany komitet wyborczy otrzymały co najmniej 5% ważnych głosów oddanych w skali kraju (art. 335 k.w.); nie ma przy tym znaczenia, czy jest to komitet jednej partii czy koalicji kilku z nich;
4) **sposobu rozdziału mandatów** – tak jak w wyborach sejmowych wyborca oddaje głos przez postawienie krzyżyka przy nazwisku popieranego przez siebie kandydata; oznacza to oddanie głosu zarówno na konkretną osobę, jak i na daną listę; następnie Państwowa Komisja Wyborcza:
   a) eliminuje te listy, które nie przekroczyły pięcioprocentowego progu (art. 354 k.w.),
   b) stosując system d'Hondta (tzn. układając tabelę kolejnych ilorazów wynikających z podzielenia ogólnej liczby głosów uzyskanych w skali kraju przez poszczególne komitety przez kolejne liczby całkowite, a więc przez 1, 2, 3, 4 itp.; zob. szerzej NB 156), ustala liczbę mandatów przypadających w skali kraju poszczególnym komitetom wyborczym (art. 356 k.w.),
   c) rozdziela mandaty przypadające danemu komitetowi wyborczemu na poszczególne okręgi w ten sposób, że liczbę ważnych głosów oddanych na listę tego komitetu w danym okręgu wyborczym mnoży przez liczbę mandatów, które przypadły temu komitetowi w skali kraju, a otrzymany wynik (iloczyn) dzieli przez liczbę głosów ważnych oddanych na ten komitet w skali kraju; jeżeli wynik tego dzielenia (iloraz) jest większy od jedności, to komitet uzyskuje w danym okręgu liczbę mandatów odpowiadającą wartości liczby całkowitej (przed przecinkiem) owego ilorazu; ponieważ nie doprowadzi to do rozdzielenia wszystkich mandatów, te, które pozostaną, przydziela się tym okręgom, w których wyliczone ilorazy wykazują po przecinku kolejno największe wartości (art. 358 k.w.).

Np. Przykład: frekwencja wyborcza wyniosła 6.000.000 wyborców, a komitet wyborczy partii *A* uzyskał w skali kraju 1.500.000 głosów. Załóżmy, że – po zastosowaniu systemu d'Hondta – przyniosło mu to 13 mandatów. W okręgu nr 1 komitet ten uzyskał 215.000 głosów. Wobec tego liczbę oddanych głosów (215.000) należy pomnożyć przez ogólną liczbę należnych mandatów (13), co da iloczyn 2.795.000. Z kolei ten iloczyn należy podzielić przez ogólną

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

liczbę głosów uzyskanych przez komitet *A* w skali kraju, tzn. przez 1.500.000. Wynikiem tego dzielenia jest iloraz 1,863. Wobec tego w okręgu nr 1 na listę komitetu partii *A* przypadnie 1 mandat, a zarazem pozostanie reszta w wysokości 0,86, co może stwarzać realną nadzieję na uzyskanie mandatu następnego. Z kolei w okręgu nr 2 komitet wyborczy partii *A* uzyskał 105.000 głosów. Po przeprowadzeniu tych samych operacji matematycznych (105.000 pomnożone przez 13 wynosi 1.365.000; podzielenie tej liczby przez 1.500.000 da iloraz 0,91) okaże się, że w okręgu nr 2 komitet *A* nie otrzyma mandatu, ale gdy dojdzie do uwzględniania reszt, będzie miał bardzo dużą szansę uzyskania jednego mandatu.

   d) przydziela uzyskane mandaty w każdym okręgu tym kandydatom, którzy w ramach danej listy uzyskali kolejno największą liczbę głosów (art. 359 w zw. z art. 233 k.w.);

5) **organizacji głosowania** – może ono się odbywać w ciągu dwóch dni, ponieważ – odmiennie niż wobec pozostałych typów wyborów – sposób przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego nie jest regulowany na szczeblu konstytucyjnym.

Nie ma przeszkód, aby do Parlamentu Europejskiego kandydowali posłowie i senatorowie polskiego parlamentu, ale uzyskanie mandatu rodzi, z mocy prawa, utratę mandatu w Sejmie lub Senacie. Nie ma też przeszkód, aby deputowani do Parlamentu Europejskiego kandydowali do polskiego parlamentu, ale w razie wyboru konieczne jest – w terminie 14 dni – dokonanie wyboru jednego z mandatów (art. 247 § 3 i art. 279 § 3 k.w.).

19.3. Parlament a funkcjonowanie Unii Europejskiej

Proces decyzyjny w Unii Europejskiej przebiega przede wszystkim na szczeblu rządowym. Większość rozstrzygnięć podejmowana jest przez unijne organy władzy wykonawczej (Radę i Komisję), a rola Parlamentu Europejskiego – choć wzmocniona przez Traktat z Lizbony – pozostaje stosunkowo ograniczona. Ponieważ zaś Rada Unii Europejskiej składa się z przedstawicieli rządów państw członkowskich, to i na szczeblu krajowym podejmowanie decyzji w sprawie stanowiska, które ci przedstawiciele mają zająć w Brukseli, należy przede wszystkim do rządu. Wpływa to ograniczająco na rolę parlamentów krajowych, zwłaszcza że wejście do Unii oznacza przekazanie przez nie na szczebel unijny wielu dotychczasowych kompetencji ustawodawczych. Jan Barcz wskazuje, że może to prowadzić do zawężenia nawet o dwie trzecie obecnej materii ustawodawstwa polskiego, a Jerzy Jaskiernia mówi wręcz o zjawisku „marginalizacji znaczenia parlamentów krajowych w zakresie funkcji ustawodawczej". **399**

Problemy te, określane mianem deficytu demokracji, od dawna były dostrzegane w Unii Europejskiej. Można mówić o dwóch podstawowych drogach poszukiwania rozwiązań.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

A. Pierwszą jest umacnianie roli Parlamentu Europejskiego oraz tworzenie instytucjonalnych form udziału parlamentów krajowych w podejmowaniu decyzji przez organy Unii. Trzeba wspomnieć zwłaszcza o utworzeniu (1989) Konferencji Komisji do spraw Europejskich Parlamentów Narodowych i Parlamentu Europejskiego (COSAC), która zbiera się dwa razy do roku, w sposób ciągły natomiast – za jej pośrednictwem – przekazywane są parlamentom krajowym najważniejsze dokumenty Unii.

Jedną z istotnych zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony było umocnienie roli parlamentów narodowych. Artykuł 12 TUE określa kompetencje, jakie realizują parlamenty narodowe w ramach przyczyniania się „do prawidłowego funkcjonowania Unii". Dalsze uprawnienia parlamentów wynikają z dwóch protokołów dołączonych do Traktatu: Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w UE oraz Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Daje to parlamentom narodowym np. prawo udziału w procedurze zmian traktatów założycielskich oraz prawo opiniowania aktów prawodawczych, których projekty przekazuje im bezpośrednio Komisja Europejska.

W tym nurcie rozwiązań pozostaje też tworzenie różnego rodzaju form współdziałania deputowanych do Parlamentu Europejskiego z ich parlamentami krajowymi. Regulamin Sejmu dopuszcza np., by polscy deputowani do Parlamentu Europejskiego uczestniczyli (z prawem zabierania głosu) w posiedzeniach komisji sejmowych (lecz nie w posiedzeniach plenarnych Sejmu; art. 154 ust. 1a). Trzeba jednak pamiętać o szczególnym statusie eurodeputowanych. Nieprzypadkowo Kodeks wyborczy przewiduje zasadę mandatu wolnego, wskazując (art. 330 k.w.), że deputowani są „przedstawicielami Narodów państw Unii Europejskiej; nie są związani żadnymi instrukcjami i nie mogą być odwołani".

B. Drugą drogą jest tworzenie w państwach członkowskich szczególnych procedur parlamentarnego wpływania i kontroli nad działaniami swych rządów w organach Unii Europejskiej, co nierzadko wiązało się z dokonywaniem odpowiednich zmian konstytucyjnych. Najdalej poszły rozwiązania duńskie, gdzie komisje parlamentarne mogą udzielać rządowi wiążących instrukcji co do stanowiska, które ma zająć w organach Unii. W wielu innych krajach parlamenty (komisje parlamentarne) też uzyskały sprecyzowane uprawnienia do uzyskiwania informacji i zajmowania stanowiska w omawianych kwestiach. Uznaje się, że ogólne zasady współdziałania parlamentu i rządu (oparte na założeniu, w myśl którego stanowienie prawa należy do parlamentu) nie odpowiadają specyfice procesów decyzyjnych w Unii Europejskiej.

W Polsce nie zdecydowano się na ingerowanie w tekst Konstytucji, zakres nowych uregulowań musiał więc pozostać skromniejszy. Niemniej w ciągu minionych lat dokonano poważnych zmian w strukturze organów parlamentu, w formach współdziałania rządu z parlamentem w sprawach Unii Europejskiej i w procedurze ustawodawczej.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W płaszczyźnie strukturalnej największe znaczenie miało utworzenie w Sejmie Ko- **400**
misji do Spraw Unii Europejskiej jako jednej z komisji stałych. W Senacie komisja taka istniała do 2015 r., w następnej kadencji utworzono jednak łączną Komisję Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej. Rozważano też nadanie sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej uprawnień do podejmowania aktów wiążących rząd i działania na zewnątrz w imieniu Sejmu, lecz także w tym wypadku uznano, że nie byłoby to możliwe w ramach obecnego tekstu Konstytucji.

Skład sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej (art. 148a regulaminu Sejmu) jest ustalany na zasadzie proporcjonalnej (wyliczanej z niemal matematyczną precyzją) reprezentacji klubów i porozumień liczących przynajmniej 15 posłów. Desygnowanie członków Komisji należy w zasadzie do klubów i porozumień – Sejm (na wniosek swego Prezydium) wybiera zaś w głosowaniu łącznym pełny skład Komisji. Zakres działania Komisji obejmuje wszystkie sprawy związane z członkostwem Polski w Unii, a jej kompetencje stanowią odpowiednik obowiązków rządu, ustanowionych w ustawie z 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Komisja ma uprawnienia do:

1) regularnego otrzymywania informacji od Rady Ministrów (art. 148b regulaminu Sejmu);
2) rozpatrywania, z udziałem przedstawicieli rządu, spraw związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej (w szczególności: projektów aktów normatywnych Unii; stanowisk, które rząd zamierza zająć w trakcie prac w Radzie Unii Europejskiej i innych organach Unii; propozycji polskich kandydatur na stanowiska w organach Unii);
3) uchwalania opinii oraz zaleceń pod adresem rządu (art. 148c regulaminu Sejmu), a także projektów uchwał Sejmu o wyrażeniu sprzeciwu wobec niektórych inicjatyw organów UE (art. 148ca–148cc regulaminu Sejmu) – nie mają one jednak charakteru wiążącego, bo nie jest to możliwe na gruncie obecnego tekstu Konstytucji.

Zakres działania komisji senackiej jest skromniejszy, obejmuje m.in. uchwalanie opinii o projektach aktów prawnych Unii, żądanie przedstawienia przez rząd informacji w sprawie (określonej przez Komisję) związanej z członkostwem Polski w Unii, a także rozpatrywanie projektów uchwał Senatu o wyrażeniu opinii bądź sprzeciwu wobec niektórych inicjatyw organów UE (art. 34 ust. 2a i art. 75b–75g regulaminu Senatu).

Współdziałanie rządu z Sejmem i Senatem znajduje obecnie szczegółowe **401**
unormowanie w ustawie z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, a także w ustawie z 27.08.2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Ustawa z 2010 r. formułuje ogólny obowiązek Rady Ministrów do współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii (art. 2). W swojej wersji z 2004 r. traktowała ona ograniczająco uprawnienia Senatu w tym zakresie, co jednak zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 12.01.2005 r., K 24/04). Uznał on, że opiniowanie stanowiska, które polskie organy rządowe będą zajmować wobec projektów unijnych aktów prawnych, stanowi element funkcji ustawodawczej, więc Senat także musi mieć swój udział w owym opiniowaniu.

Ustawa z 2010 r. przewiduje, w szczególności, że:

1) Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi (nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy) informację o udziale Polski w pracach Unii Europejskiej (art. 3 ust. 1 u.w.UE; informacja ta podlega rozpatrzeniu na posiedzeniu Sejmu, który na wniosek Komisji do Spraw Unii Europejskiej postanawia o jej przyjęciu lub odrzuceniu oraz może sformułować jej ocenę – art. 125a regulaminu Sejmu, rozpatruje ją także Senat – art. 45a regulaminu Senatu). Na żądanie każdej z izb lub ich organów wskazanych w regulaminie Rada Ministrów przedstawia im informacje o sprawach związanych z członkostwem (art. 3 ust. 2 u.w.UE; można przyjąć, że organy parlamentarne mają swobodę w określeniu zarówno przedmiotu, jak i terminu złożenia informacji);
2) Rada Ministrów współdziała z obu izbami w sprawach stanowienia prawa Unii Europejskiej, a między innymi:
   a) przekazuje dokumenty Unii Europejskiej poddane konsultacjom z państwami członkowskimi, w szczególności białe księgi (tzn. programy działania Unii w określonych dziedzinach) oraz zielone księgi (opracowania koncepcyjne mające stanowić punkt wyjścia dla wypracowania programów i decyzji), komunikaty Komisji Europejskiej, a także plany pracy Rady Unii Europejskiej i roczne plany legislacyjne Komisji Europejskiej (art. 4 i 5 u.w.UE),
   b) przekazuje projekty aktów prawnych Unii Europejskiej oraz projekty swoich stanowisk wobec tych aktów – odpowiednie organy obu izb mogą, w zasadzie, w terminie dwudziestu jeden dni przedstawić swoją opinię (art. 7 i 8 u.w.UE),
   c) przekazuje projekty umów międzynarodowych, które mają być zawarte w ramach Unii, projekty decyzji Rady Unii Europejskiej i innych ważniejszych dokumentów (art. 9 u.w.UE),
   d) informuje o przebiegu stanowienia prawa Unii Europejskiej i o stanowiskach zajmowanych przez rząd w ramach tych procedur (art. 10 u.w.UE),
   e) zasięga opinii organów obu izb przed zajęciem stanowiska w sprawie projektu aktu prawnego, który ma być rozpatrywany w Radzie Unii Europejskiej (wyjątkowo dopuszczone jest odstąpienie od wymogu uprzedniego zasięgnięcia opinii; wówczas konieczne jest przedstawienie sprawy następczo i wyjaśnienie przyczyny takiego postępowania; nie jest to możliwe w sprawach pociągających za sobą znaczne obciążenia dla budżetu państwa oraz

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

w sprawach, w których Rada Unii Europejskiej stanowi jednomyślnie; art. 11 i 12 u.w.UE); opinie organów parlamentu powinny stanowić podstawę stanowiska zajmowanego następnie przez Radę Ministrów, a nieuwzględnienie opinii wymaga niezwłocznego udzielenia wyjaśnień zainteresowanemu organowi (art. 13 u.w.UE);

3) Sejm bądź Senat mogą zobowiązać Prezesa Rady Ministrów do wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości UE skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy UE zasady pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 TUE;
4) Rada Ministrów przedstawia odpowiedniemu organowi Sejmu polskie kandydatury na stanowiska w Unii Europejskiej (w szczególności stanowiska członków Komisji Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz sędziów Trybunału Sprawiedliwości UE i Sądu; art. 19 i 20 u.w.UE).

A. Ukształtowanie procedury ustawodawczej ma, z jednej strony, uwzględniać fakt, że polskie ustawodawstwo musi pozostawać w zgodzie z unormowaniami prawa Unii Europejskiej, a z drugiej strony, że wiele aktów unijnych będzie wymagać pilnej implementacji do prawa polskiego. **402**

Pierwszy z tych problemów może się pojawiać przy pracach nad każdym projektem ustawy. Stąd regulamin Sejmu wymaga, by uzasadnienie każdego projektu ustawy zawierało oświadczenie o zgodności tego projektu z prawem Unii i stwierdzenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii (art. 34 ust. 2 pkt 7 regulaminu Sejmu), a w razie powstania wątpliwości dopuszcza, aby Marszałek Sejmu (po zasięgnięciu opinii Prezydium) skierował projekt do Komisji Ustawodawczej dla zajęcia stanowiska w sprawie jego dopuszczalności (art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu; zob. NB 226). Badanie zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej jest też dokonywane na wszystkich dalszych stadiach procesu ustawodawczego, m.in. przez wyspecjalizowane służby Kancelarii Sejmu (art. 70 regulaminu Sejmu), a w razie potrzeby zasięga się opinii ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (art. 42 ust. 4 regulaminu Sejmu).

Postępowaniu z projektami ustaw wykonujących prawo unijne (w szczególności dyrektywy) nadano pewne odrębności wobec normalnego trybu ustawodawczego. Polegają one przede wszystkim na takim skróceniu procedury, by dochować terminu ustalonego w akcie podlegającym wykonaniu (z czym wiążą się m.in. obowiązki rządu do terminów wykonywania inicjatywy ustawodawczej; art. 18 u.w.UE), na ograniczeniu poselskiego prawa zgłaszania poprawek oraz utrudnieniu procedowania nad wnioskiem o odrzucenie ustawy (art. 95a–95f regulaminu Sejmu). Nie ustanawia się monopolu Komisji do Spraw Unii Europejskiej dla rozpatrywania tych projektów, słusznie uznając, że prowadziłoby to do jej przeciążenia; będą więc znajdować zastosowanie normalne reguły postępowania ustawodawczego.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

B. Szczególne procedury stosowane są do związania się przez Polskę normami traktatowymi składającymi się na prawo pierwotne UE. Wskazywałem już, że **procedura ratyfikacji musi przebiegać stosownie do reguł ustanowionych w art. 90 ust. 2–4 Konstytucji**.

Jest oczywiste, że reguły te muszą znajdować zastosowanie do wszystkich umów międzynarodowych, które stanowią o „przekazaniu" na rzecz Unii kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Stąd nie budziło wątpliwości zastosowanie jej przy ratyfikacji układu akcesyjnego oraz Traktatu z Lizbony. Zarazem pojawiło się pytanie, czy tryb przewidziany w art. 90 ust. 2–4 musi znajdować zastosowanie także do takich zmian traktatów, które nie prowadzą do przekazania nowych kompetencji, a tylko zmieniają reguły wykonywania kompetencji już przekazanych. Trybunał Konstytucyjny dokonał tu rozróżnienia „przekazania" nowych kompetencji oraz „modyfikacji" wykonywania kompetencji już wcześniej przekazanych. W odniesieniu do traktatów, które dokonują tylko takiej „modyfikacji", za wystarczające uznano, by ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację została uchwalona w „normalnym" trybie ustawodawczym (wyrok TK z 26.06.2013 r., K 33/12; zob. NB 47).

Przesłanką zastosowania procedury z art. 90 ust. 2–4 jest więc ocena materialnej treści danej umowy. Szczególny charakter tej procedury wynika przede wszystkim z wyłączenia monopolu parlamentu do udzielania zgody na ratyfikację.

Jak wiadomo (zob. NB 131), normalna procedura ratyfikacyjna wymaga udzielenia zgody w formie ustawy, rezerwuje więc tę decyzję zawsze dla parlamentu. Natomiast dla umów, które są objęte zakresem art. 90 ust. 1, stosuje się tryb alternatywny: **zgoda może być udzielona albo przez parlament w formie ustawy, albo przez naród w drodze referendum. Procedura udzielania zgody obejmuje następujące stadia.**

Po pierwsze, **musi zostać dokonany wybór drogi udzielenia zgody.** Należy to do Sejmu, który bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów podejmuje uchwałę w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację (art. 90 ust. 4).

Po drugie, **jeżeli zostanie wybrany tryb ustawowy** (jak w odniesieniu do wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony), to **ustawa o wyrażeniu zgody na ratyfikację wymaga uchwalenia** przez Sejm, a potem przez Senat, większością dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów bądź senatorów (art. 90 ust. 2). Widzimy, że w Senacie jest to większość liczniejsza niż wymagana dla zmiany Konstytucji (art. 235 ust. 4). Podobnie jak przy zmianie Konstytucji, uchwalenie ustawy przez Senat jest koniecznym warunkiem dojścia ustawy do skutku, a Sejm

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

nie może narzucić swojego stanowiska Senatowi (tak jak może to uczynić w normalnym trybie ustawodawczym; zob. NB 229). Jeżeli nie dojdzie do uchwalenia ustawy, Sejm może (ale nie musi) podjąć uchwałę o wyborze dalszego trybu wyrażenia zgody na ratyfikację (art. 70a u.r.o.), co oznacza wybór między ponowieniem trybu parlamentarnego a przeprowadzeniem referendum.

Po trzecie, **jeżeli zostanie wybrany tryb referendalny**, **to przeprowadzane jest referendum ogólnokrajowe** w trybie art. 125 Konstytucji (art. 90 ust. 3) i stosownie do szczególnej regulacji zawartej w art. 68–75 ustawy z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (zob. NB 172 i n.). Poddanie tego referendum wymaganiom ustanowionym w art. 125 Konstytucji oznacza między innymi, że jeżeli w referendum weźmie udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, a większość głosów ważnych zostanie oddana na rzecz wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, to wynik takiego referendum staje się wiążący i rozstrzyga o udzieleniu zgody (art. 73 u.r.o.; zob. też NB 177). Na tej podstawie Prezydent może (a w świetle art. 67 u.r.o. chyba nawet musi) dokonać ratyfikacji. Jak wiadomo, taki właśnie był bieg wypadków przy ratyfikacji Traktatu akcesyjnego w 2003 r. Jeżeli natomiast większość ważnie oddanych głosów padnie przeciwko udzieleniu zgody, to postępowanie ratyfikacyjne zostaje zamknięte i nie ma możliwości zastosowania innego trybu dla udzielenia zgody na ratyfikację.

Po czwarte, można sobie wyobrazić sytuację, w której **udział w referendum weźmie mniej niż połowa uprawnionych do głosowania**. Wówczas referendum nie przyniesie wyniku wiążącego – ani więc nie przyzwoli Prezydentowi na dokonanie ratyfikacji, ani też nie zamknie postępowania ratyfikacyjnego. Sprawa ratyfikacji pozostanie tym samym prawnie nierozstrzygnięta. Konstytucja nie daje wyraźnej odpowiedzi na to, jaki miałby być dalszy tryb postępowania w takiej sytuacji, co oznacza – w ramach ogólnej regulacji konstytucyjnej – że może zostać uregulowana przez ustawodawcę zwykłego (tak uchwała Rady Legislacyjnej z 10.07.2002 r., a potem wyrok TK z 27.05.2003 r., K 11/03). W art. 75 u.r.o. przyjęto, że w takiej sytuacji „Sejm **może** [podkr. – L.G.] ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację". Tym samym prawnie możliwe są trzy dalsze scenariusze:

1) Sejm może w ogóle nie podejmować takiej uchwały i wtedy sprawa wyrażenia zgody pozostałaby jak gdyby w zawieszeniu (ale ratyfikacja nie mogłaby być dokonana);
2) Sejm ponownie dokona wyboru referendalnego trybu wyrażenia zgody – przeprowadzone zostałoby wówczas ponowne referendum, które być może przyniosłoby wynik wiążący;
3) Sejm dokona wyboru trybu ustawowego (drogi parlamentarnej) udzielenia zgody – jeżeli wówczas izby (wymaganą większością głosów) podejmą uchwałę o wyrażeniu takiej zgody, to ratyfikacja będzie mogła zostać dokonana.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

19.4. Sądownictwo a prawo europejskie

403 Była już mowa o tym (zob. NB 393), że jedną z cech szczególnych Unii Europejskiej jest oparcie jej istnienia i działania na bogatym **systemie źródeł prawa**, zbudowanym według podziału na prawo pierwotne (gdzie podstawową rolę odgrywają traktaty założycielskie) i prawo pochodne (gdzie podstawową rolę odgrywają akty stanowione przez organy UE – zwłaszcza rozporządzenia i dyrektywy). Była też już mowa i o tym (zob. NB 135), że **dla pozycji prawa unijnego w krajowym porządku prawnym znaczenie podstawowe mają trzy zasady**:

1) **bezpośredniej skuteczności** prawa Unii Europejskiej w krajowych porządkach prawnych;
2) **pierwszeństwa** prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym;
3) **jednolitości** stosowania prawa Unii Europejskiej.

Raz jeszcze trzeba też podkreślić, że **stosowanie prawa unijnego należy przede wszystkim do organów krajowych** – do władz administracyjnych i organów sądowych. Sądy krajowe mają więc – z jednej strony – obowiązek lojalnego stosowania przepisów prawa UE, a z drugiej – stosowania domniemania, że orzeczenia sądów innych państw UE są prawidłowe, i nadawania im wykonalności w swoim kraju (tzw. zasada wzajemnego zaufania). Oznacza to, że w sprawach wymagających zastosowania prawa unijnego, sądy krajowe muszą odpowiadać wymogom i gwarancjom (niezawisłość) stawianym przez to prawo.

Na tym tle w działalności sądów polskich powstają różnego rodzaju problemy, w szczególności związane z:
- ustalaniem wykładni prawa Unii Europejskiej,
- rozstrzyganiem kolizji między normami prawa Unii Europejskiej a normami prawa krajowego;
- badaniem konstytucyjności norm prawa Unii Europejskiej.

Dodatkowemu skomplikowaniu problemy te ulegają, gdy chodzi o stosowanie unijnych postanowień o prawach i wolnościach jednostki przez polskie sądy. Protokół nr 30 do Traktatu z Lizbony (tzw. protokół brytyjsko-polski) przewiduje, że – przewidziane przez art. 6 ust. 1 TUE – nadanie Karcie Praw Podstawowych UE takiej samej mocy jak traktatom założycielskim „nie rozszerza zdolności (...) żadnego sądu lub trybunału Polski (...) do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski (...) są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone". Nie jest jasne, czy i w jakim zakresie może to ograniczać bezpośrednią stosowalność Karty Praw Podstawowych przez polskie sądy. Nie wydaje się jednak, by mogło to tworzyć rzeczywiście istotny wyłom w ochronie praw jednostki w naszym kraju. Z jednej bowiem strony większość postanowień Karty znajduje wyraz także w unormowaniach

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a ta Konwencja wiąże Polskę w sposób bezwzględny i musi być bezpośrednio stosowana przez polskie sądy. Z drugiej strony art. 6 ust. 3 TUE ujmuje prawa i wolności człowieka w kategorię „zasad ogólnych prawa" Unii, a te zasady – jako stanowiące część prawa pierwotnego Unii – są wiążące i bezpośrednio stosowalne także w Polsce.

404 **Stosowanie prawa Unii Europejskiej** należy w ostatecznym rachunku do sądów, bo na podstawie przepisów tego prawa (często stosowanych wspólnie z prawem krajowym) rozstrzygają one sprawy indywidualne. Przyjmuje się tu zasadę (domniemanie) znajomości prawa przez sąd: powinien on rozstrzygnąć sprawę zgodnie ze swoją wiedzą o prawie Unii, zwłaszcza że często może się oprzeć na bogatym już orzecznictwie obu sądów Unii Europejskiej. Zarazem jednak zasada jednolitości stosowania prawa unijnego wymaga, by zachowywało ono takie samo znaczenie we wszystkich państwach członkowskich. Zapewnieniu owej jednolitości służy w szczególności instytucja pytań prejudycjalnych zadawanych przez sądy krajowe.

Najistotniejsze znaczenie mają pytania prejudycjalne zadawane na podstawie art. 267 TFUE, który ustanawia właściwość Trybunału Sprawiedliwości UE do orzekania o: „a) wykładni Traktatów; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii". Artykuł 267 przewiduje dalej, że jeżeli na tle tych kwestii pojawi się wątpliwość w postępowaniu przed sądem krajowym, to sąd ten może (a gdy jest sądem ostatniej instancji – musi) zwrócić się z odpowiednim pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Przeniesienie tych zasad na grunt polskiego wymiaru sprawiedliwości wymaga zwrócenia uwagi na kilka kwestii.

Po pierwsze, z pytaniem prejudycjalnym może się zwrócić tylko sąd, a kwalifikacja danego organu jako sądu dokonywana jest na podstawie kryteriów wynikających z prawa Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że do tak rozumianych sądów zaliczają się wszystkie sądy w rozumieniu rozdziału VIII Konstytucji, a także oba Trybunały. Więcej problemów może się pojawić w odniesieniu do pozasądowych organów orzekających, np. – jak zauważa R. Ostrihansky – wobec Izb Morskich, Urzędu Patentowego czy sądów polubownych. Nie powinno natomiast rodzić trudności wyodrębnienie kategorii „sąd ostatniej instancji" (bo tylko ten ma obowiązek zadawania pytań prejudycjalnych), w każdym razie ewentualna możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej nie odbiera charakteru ostateczności orzeczeniom Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego ani innym prawomocnym orzeczeniom sądów.

Po drugie, przedmiotem pytań prejudycjalnych mogą być w zasadzie tylko kwestie prawa Unii Europejskiej, a Trybunał Sprawiedliwości UE nie ma właściwości do orzekania o zgodności prawa krajowego z prawem unijnym. Nawet więc, jeżeli na

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

tle pytania prejudycjalnego wyłoni się problem oceny przepisu prawa krajowego, to Trybunał może go podjąć jedynie w sposób pośredni. Trzeba zauważyć, że orzecznictwo TSUE traktuje szeroko zakres prawa unijnego. Jak wynika z wyroku Associaciao Sindical dos Juizes Portugueses (27.02.2018 r.), nie jest wykluczone, że – poprzez odniesienie do art. 2 TUE – wartości konstytucyjne wskazane w tym przepisie mogą dawać podstawę do oceniania stanu praworządności w państwie członkowskim. Nawiązanie do tego podejścia zaznaczyło się w sprawie dotyczącej polskiego wniosku o zastosowanie europejskiego nakazu aresztowania (zob. wyrok TSUE z 25.07.2018 r., C-216/18, LM przeciwko Irlandii), a – znacznie szerzej – w serii pytań prejudycjalnych kierowanych przez polskie sądy w kwestiach reformy ustroju sądowego i oczekujących na rozstrzygnięcie przez TSUE.

Po trzecie, ocena potrzeby lub konieczności zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym należy do uprawnionego sądu i odmowa zadania pytania nie może być kwestionowana przed żadnym z sądów Unii. Gdyby się jednak okazało, że w wyniku tej odmowy doszło do błędnego zastosowania prawa unijnego, strona tym dotknięta w każdym razie może wystąpić wobec państwa z roszczeniem odszkodowawczym.

Po czwarte, skutkiem prawnym wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym jest zawieszenie postępowania w sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Postępowanie powinno zostać podjęte dopiero po wydaniu orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości UE; orzeczenie to wiąże sąd, który zadał pytanie prejudycjalne.

W polskich procedurach sądowych **nie unormowano odrębnie** postępowania z pytaniami prejudycjalnymi; uznaje się, że istniejące regulacje są na razie wystarczające.

405 **Rozstrzyganie kolizji prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej należy do sądów krajowych prawo to stosujących.** Jeżeli powstanie wątpliwość co do tego, czy przepis prawa krajowego jest zgodny z prawem unijnym, to przede wszystkim sąd powinien poszukiwać takiej wykładni przepisu krajowego, aby możliwe było jego uzgodnienie z prawem Unii. Wynika to zarówno z ogólnego wskazania art. 91 ust. 2 (które – *mutatis mutandis* – znajduje odniesienie także do prawa UE), jak i ze wspomnianej już (zob. NB 395) zasady interpretacji prawa polskiego w sposób przychylny prawu europejskiemu. Jeżeli jednak rozbieżności nie uda się usunąć w drodze wykładni, to musi znaleźć zastosowanie zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, i to niezależnie od rangi porównywanych norm.

Jeżeli po stronie prawa Unii Europejskiej mamy do czynienia z normą prawa pierwotnego (więc w zasadzie zawartą w traktatach założycielskich lub wydobytą z nich przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE), to **kolizją z normami prawa krajowego będzie rządzić art. 91 ust. 2**, wyraźnie dający umowom międzynarodowym ratyfikowanym na podstawie przyzwolenia ustawy (a do takich należą trakta-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

ty założycielskie; nie ma znaczenia, że zgoda na ich ratyfikację zostanie dokonana w drodze referendum) pierwszeństwo wobec ustaw.

Jeżeli po stronie prawa Unii Europejskiej mamy do czynienia z normą prawa pochodnego, to **kolizją z normami prawa krajowego rządzić będzie art. 91 ust. 3** ustanawiający pierwszeństwo prawa stanowionego przez organizację międzynarodową w zakresie, w jakim to wynika z umowy konstytuującej tę organizację, więc w tym wypadku – z traktatów założycielskich.

Pierwszeństwo wobec ustaw oznacza także pierwszeństwo wobec wszelkiego rodzaju regulacji podustawowych. Nie oznacza natomiast pierwszeństwa wobec Konstytucji (zob. NB 406) i w tym zakresie pojawia się rozbieżność między prawem Unii Europejskiej a rozwiązaniami polskimi. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE przyjmuje się bowiem, że pierwszeństwo prawa unijnego ma charakter zupełny, znajduje więc zastosowanie także w razie kolizji między (jakąkolwiek) normą prawa Unii a przepisem narodowej Konstytucji (znalazło to wyraz m.in. w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 11.01.2000 r. w sprawie C-285/98 Tanja Kreil przeciwko Niemcom, w którym uznano, że prawo Unii nie pozwala na ograniczenie dostępu kobiet do zawodowej służby wojskowej, co wynikało z art. 12a Ustawy Zasadniczej RFN). Artykuł 91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mówi natomiast tylko o pierwszeństwie wobec **ustaw** i nie można tego sformułowania odnosić także do Konstytucji.

W razie uznania, że zachodzi kolizja między przepisem prawa unijnego a przepisem prawa polskiego, sąd ma obowiązek rozstrzygnięcia sprawy na podstawie przepisu Unii i pominięcia kolidującego z nim przepisu prawa polskiego (zob. jednak – wskazujące granice takiego pominięcia – postanowienie NSA z 31.03.2010 r., I FSK 608/09, CBOSA). Nie ma w takim przypadku obowiązku zwrócenia się przez sąd do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym; orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (zwłaszcza wyrok ETS z 9.03.1978 r. w sprawie C-106/77 Simmenthal II) uznaje właściwość każdego sądu krajowego do odmowy stosowania prawa krajowego. Zasadę tę potwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 19.12.2006 r., P 37/05. Pamiętać jednak należy, że odmowa zastosowania przepisu polskiej ustawy (aktu podustawowego) przez sąd powszechny bądź administracyjny może mieć charakter tylko incydentalny, tzn. może dotyczyć sposobu rozstrzygnięcia konkretnej sprawy i nie wpływa na moc obowiązującą pominiętego przepisu. Pozbawienie mocy obowiązującej może bowiem nastąpić tylko na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Niemniej rola Trybunału Konstytucyjnego jest tu ograniczona. Można sobie wprawdzie wyobrazić skierowanie do Trybunału zarzutu niezgodności ustawy (aktu podustawowego) z postanowieniami traktatów założycielskich, bo przepisy art. 188 pkt 2 i 3 przewidują kognicję Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności ustaw (ak-

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

tów podustawowych) z umowami międzynarodowymi tego rodzaju. Trudniej byłoby natomiast odnaleźć konstytucyjną podstawę do badania przez Trybunał zgodności ustaw (aktów podustawowych) z prawem pochodnym Unii Europejskiej (zob. np. wyrok TK z 13.12.2011 r., K 33/08); wydaje się, że to pominięcie nie jest przypadkowe, a wynika z uświadamiania sobie przez twórców Konstytucji, że zadanie to ma przypadać wszystkim sądom.

406 Może się też pojawić pytanie, czy i w jakim zakresie możliwe jest **zakwestionowanie zgodności prawa Unii Europejskiej z polską Konstytucją.**

Wspomniałem już, że w tym zakresie rysuje się sprzeczność między podejściem prawa europejskiego (które w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE traktowane jest jako mające pierwszeństwo wobec narodowych konstytucji) oraz ujęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z perspektywy polskiej Konstytucji nie da się bowiem postawić tezy, w myśl której pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej odnosi się nie tylko do ustaw, lecz także do samej Konstytucji. **W odniesieniu do prawa pierwotnego Unii Europejskiej** wynika to z faktu, że podstawowe jego normy są ujęte w formie umów międzynarodowych, a wedle art. 188 pkt 1 Konstytucji umowy międzynarodowe muszą być zgodne z ustawą zasadniczą. Nie ma przy tym znaczenia, że ratyfikacja tych umów została dokonana na podstawie decyzji narodu wyrażonej w referendum, bo nie nadało to im mocy konstytucyjnej.

W odniesieniu do prawa pochodnego Unii Europejskiej trzeba zauważyć, po pierwsze, że skoro zgodne z Konstytucją musi być prawo pierwotne, to nielogiczne byłoby negowanie tego wymagania odnośnie do prawa pochodnego, mającego niższą moc prawną niż prawo pierwotne. Po drugie, trzeba zauważyć, że art. 91 ust. 3 Konstytucji posługuje się formułą mówiącą, że prawo pochodne ma „pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami". Tym samym pierwszeństwo to nie może być rozciągnięte także na Konstytucję. Dopuszczalność argumentacji *a contrario*, rzadko uzasadnionej w prawie konstytucyjnym, wynika m.in. z przebiegu prac konstytucyjnych. O ile bowiem początkowo zamierzano przyjąć formułę o pierwszeństwie prawa unijnego w przypadku wszelkiego konfliktu z **normami prawa krajowego** (co objęłoby także Konstytucję), o tyle ostatecznie przyjęto formułę węższą, mówiącą tylko o **ustawach**. Wskazuje się (m.in. Kazimierz Działocha, którego opinia jest szczególnie autorytatywna ze względu na jego rolę w pracach konstytucyjnych), że dało to wyraz intencji twórców Konstytucji, którzy pragnęli zachować jej prymat także wobec prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej. Podkreśla to również Trybunał Konstytucyjny, zauważając, że choć sprzeczność między regulacjami prawa Unii a postanowieniami konstytucyjnymi może pojawić się tylko wyjątkowo (bo oba te porządki prawne oparte są na wspólnych założeniach i wartościach), to „sprzeczność taka nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej" (cyt. już wyrok z 11.05.2005 r., K 18/04, i potwierdzony w wyroku z 24.11.2010 r., K 32/09).

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

W aspekcie proceduralnym powstaje pytanie, **kto i z jakim skutkiem ma stwierdzać owo pierwszeństwo Konstytucji**. Odpowiedź jest w miarę prosta w odniesieniu do tych norm prawa pierwotnego Unii Europejskiej, które są zawarte w umowach międzynarodowych (traktatach założycielskich): art. 188 pkt 1 Konstytucji ustala tu kognicję Trybunału Konstytucyjnego; wydaje się też, że jest to kognicja wyłączna, żaden inny sąd nie może zatem samodzielnie orzekać o niekonstytucyjności umowy międzynarodowej. Bardziej złożony jest problem kognicji do badania zgodności pochodnego prawa Unii Europejskiej z Konstytucją. Konstytucja nie ustanawia tu wyraźnie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nic nie mówi też o ewentualnych kompetencjach innych organów władzy sądowniczej w tym zakresie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego początkowo uznano, że „sformułowanie kognicji Trybunału pozostawia poza zakresem jego kontroli, między innymi (...) wtórne prawo UE" (postanowienie z 17.12.2009 r., U 6/08; podobnie wyrok TK z 13.10.2010 r., Kp 1/09). Jednak w wyroku z 16.11.2011 r., SK 45/09, uznano, że wyłączenie to odnosi się tylko do procedury abstrakcyjnej kontroli norm, natomiast dopuszczono kontrolę aktów wtórnego prawa Unii Europejskiej w procedurze skargi konstytucyjnej. Nie rozstrzygnęło to wszystkich wątpliwości – należy zresztą zauważyć, że podobnie niejasna sytuacja istnieje w wielu starszych stażem państwach Unii, co nie spowodowało jak dotąd ostrzejszych sytuacji kryzysowych.

Ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu prawa Unii Europejskiej (wyobrażalne zresztą tylko w drastycznie nietypowej sytuacji) nie pozbawiałoby tego przepisu mocy obowiązującej (bo takiej decyzji nie może podjąć żadne państwo członkowskie), a tylko wykluczałoby stosowalność tego przepisu przed organami krajowymi.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

SKOROWIDZ RZECZOWY[1]

(sporządziła i zaktualizowała adw. dr *Marta Derlatka*)

A

Abolicja 65, 93, **260**, 296
– **generalna 260**, 296
– **indywidualna 260**, 296
Administracja rządowa 268, 305, **286**, 326, **297**, 338–339
Akty prawa
– ogłoszenie **112**, 147–148
– powszechnie obowiązującego **101–104**, 140–143, **111**, 146–147
– – konstytucja **29–30**, 53–56, **35–37**, 61–64, **113**, 148–149
– – prawo miejscowe **127**, 157–159
– – rozporządzenie **123–126**, 154–157
– – ustawa **114–122**, 149–154
– wewnętrznego **101**, 140–141, **105–107**, 143–145, **128**, 159
zob. też Źródła prawa, Prawo międzynarodowe, Konstytucja
Amnestia 65, 93, **260**, 296

B

Bank centralny 310, 351, **313**, 354
Bierne prawo wyborcze 138, 168, **143**, 172–173
Budżet państwa 235, 268–269, **241**, 277, **312**, 352–353

C

Cudzoziemcy 81, 113–115
Czynne prawo wyborcze 138, 168, **142–142**, 171–173
– gwarancje czynnego prawa wyborczego **144,** 173–175

[1] Liczby pogrubione oznaczają numery boczne, liczby niepogrubione oznaczają numery stron w wersji papierowej publikacji.

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

D

Demokracja bezpośrednia 43, 69–70
Demokracja pośrednia 44–45, 70–71
Domniemania kompetencyjne 60, 88–89

E

Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności 75, 104–106, **90**, 124, **350**, 407, **380**, 447–448

F

Finanse publiczne 310– 313, 350–355
Funkcje parlamentu 220–242, 250–280
– europejskiego **390**, 471
– instrumenty kontrolne Senatu **242**, 280
– kreacyjna **223**, 253–254
– kontrolna **222**, 252–253, **237–242**, 271–280
– – komisje śledcze **241**, 274–276
– – prawo żądania informacji **222**, 252, **238**, 272–273
– – prawo żądania wysłuchania **239**, 273
– – procedury interpelacyjne **241**, 276–277
– – szczególne procedury kontrolne **241**, 274–277
– – wykonywanie ustawy budżetowej **241**, 277
– ustawodawcza **221**, 251–252, **224–236**, 254–271
zob. też Procedura ustawodawcza

G

Godność człowieka 70, 97, **77**, 106–109

H

Hierarchiczna struktura systemu źródeł prawa 51, 80, **99**, 138–140, **110–111**, 146–147

I

Interpelacje zob. Funkcje parlamentu
Immunitet 216, 242–245
– formalny **216**, 242–243
– materialny **216**, 243–245

K

Kampania wyborcza zob. Wybory
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 282, 322

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Komisja do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich 241, 276
Kolegium do Spraw Służb Specjalnych 284, 324
Komisja Europejska zob. Unia Europejska
Komisja śledcza zob. Funkcje parlamentu
Komisje wyborcze zob. Wybory
Konstytucja
– cechy **22–27**, 44–52
– geneza **19**, 40–41
– obowiązywanie **29–34**, 53–61
– pojęcie **19**, 40–41, **21**, 44
– precedens konstytucyjny **37**, 64
– rodzaje **20**, 41–42
– ustawy konstytucyjne **35**, 61–62
– źródła prawa konstytucyjnego
– – akty normatywne **36**, 62–63
– – doktryna **39**, 65
– – orzecznictwo sądów **38**, 64–65
– – prawo zwyczajowe **37**, 63
– – zwyczaj konstytucyjny **37**, 63–64
Konwent Seniorów zob. Parlament
Kontrola państwowa 318–323, 362–368
– Najwyższa Izba Kontroli **320–323**, 363–368
Krajowa Rada Sądownictwa 333, 382–384
– struktura **333**, 382

L

Listy państwowe 157, 182

Ł

Ławnicy 337, 390–391

M

Mandat parlamentarny 213–216, 239–242
– imperatywny **214**, 240
– uprawnienia i obowiązki **218**, 247–248
– odpowiedzialność **219**, 248–249
– wolny **214–215**, 241–242
– wygaśnięcie mandatu **167**, 195–196, **213**, 240
– zawodowy **215**, 241–242
Marszałek Sejmu zob. Parlament
Minister 290–293, 331–334
– resortowy **292–293**, 333–334
zob. też Rada Ministrów

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

N

Najwyższa Izba Kontroli zob. Kontrola państwowa
Narodowy Bank Polski zob. Bank centralny
Naród 42, 68–69
– formy wykonywania władzy **43–45**, 69–71
Nietykalność osobista 92, 125–126
zob. też **Immunitet**
Niezawisłość sędziowska 334, 391–392, **336**, 394–396
– gwarancje **336**, 387–389

O

Obowiązki jednostki 97, 135–136
Obowiązki posłów i senatorów 218, 247–248
Obronność i bezpieczeństwo państwa 264–265, 300–301
Obwody głosowania zob. Wybory
Obywatel 81, 113–114
– nabycie obywatelstwa **81**, 113–114
Ochrona praw i wolności jednostki 95–96, 134–135
Odpowiedzialność konstytucyjna 250, 288–289, **361–370**, 422–433
– zakres podmiotowy **364**, 426–427
– zakres przedmiotowy **365**, 427–428
Odpowiedzialność parlamentarna (polityczna) 250, 288–289, **276–278**, 314–318, **361**, 422–423
Odpowiedzialność posłów i senatorów 219, 248–249
zob. też Trybunał Stanu
Okręgi wyborcze zob. Wybory

P

Państwo prawne 49, 75
Parlament 179–242, 210–280
– Komisja Etyki Poselskiej 219, 249
– formy politycznej organizacji posłów i senatorów **212**, 238–239
– – kluby **212**, 238–239
– – koła **212**, 238–239
– – zespoły **212**, 239
– funkcje zob. Funkcje parlamentu
– kadencja **194–200**, 221–227
– – przedłużenie kadencji **196**, 223
– – skrócenie kadencji **197–198**, 223–225
– – skutki skrócenia **198**, 224–225
– obrady **203**, 229–230
– odpowiedzialność posłów i senatorów zob. **Odpowiedzialność posłów i senatorów**
– organizacja wewnętrzna Sejmu **204–212**, 230–239
– – komisje sejmowe **209**, 234–236
– – – stałe **209**, 235

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– – – nadzwyczajne **209**, 235–236
– – Konwent Seniorów **201**, 228, **204**, 230, **208**, 234
– – Marszałek Sejmu **205–206**, 231–233
– – Prezydium Sejmu **207**, 233–234
– – sekretarze Sejmu **210**, 237
– – wicemarszałkowie Sejmu **206**, 233
– organizacja wewnętrzna Senatu **211**, 237
– posiedzenie **200–202**, 226–230
– – pierwsze posiedzenie **200**, 226–227
– – porządek dzienny **201**, 227–228
– prawo parlamentarne **183,** 213– 215
–– regulaminy parlamentarne **183,** 213–214
– sposób funkcjonowania **201**, 227
– – zasada permanencji **201**, 227
– – zasada sesyjności **201**, 227
– status prawny posła i senatora zob. **Mandat parlamentarny**
– struktura **184–188**, 215–218
– zasada dwuizbowości **184–188**, 215–218
– zasada dyskontynuacji **199**, 225–226
– zasada niepołączalności **217**, 245–247
– – niepołączalność formalna **217**, 245–246
– – niepołączalność materialna **217**, 246–247
– zasada jawności pracy parlamentu **202**, 228–229
zob. też Zgromadzenie Narodowe
Parlament Europejski zob. Unia Europejska
Pełnomocnicy rządu 282, 322
Pluralizm polityczny 54, 82
Prawa jednostki 71–96, 99–135
– adresaci praw **84–85**, 116–119
– geneza **71–75**, 99–106
– horyzontalne obowiązywanie prawa **85**, 117–119
– koncepcja istoty praw i wolności **88**, 121–122
– konstytucyjne ograniczenia praw **86–90**, 129–124
– – ograniczenia w aspekcie formalnym **86**, 119–120
– – ograniczenia w aspekcie materialnym **86**, 120
– – stan nadzwyczajny **90**, 123–124
zob. też Stany nadzwyczajne
– ochrona praw jednostki zob. **Ochrona praw i wolności jednostki**; **Wolności jednostki**
– podmioty praw **80–83**, 113–116
– – cudzoziemiec zob. **Cudzoziemcy**
– – człowiek **80**, 113
– – dziecko **82**, 115–116
– – obywatel zob. **Obywatel**
– – osoby prawne **83**, 116
– podstawowe zasady statusu jednostki **76–79**, 106–112
– – zasada godności człowieka zob. **Godność człowieka**
– – zasada równości zob. **Równość**
– – zasada wolności człowieka zob. **Wolność człowieka**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– system praw **91–94**, 124–134
– – nietykalność osobista **92**, 125–126
– – prawa osobiste **91–92**, 125–129
– – prawa polityczne **93**, 129–130
– – prawa związane z udziałem w życiu publicznym **93**, 129–130
– – prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska **94**, 133
– – prawo do nauki **94**, 133
– – prawo do ochrony prywatności **92**, 127
– – prawo do ochrony zdrowia **94**, 133
– – prawo do rzetelnej procedury sądowej **92**, 126–127
– – prawo do zabezpieczenia społecznego **94**, 133
– – prawo do życia **92**, 125
– – prawo uzyskania w RP azylu lub statusu uchodźcy **92**, 129
– – prawo własności **94**, 131–132
– – wolności ekonomiczne, socjalne, kulturalne **94**, 131–134
– zasada proporcjonalności **87**, 120–121
Prawo konstytucyjne 37, 63–64
zob. też Konstytucja
Prawo łaski 260, 296–297
Prawo miejscowe 127, 157–159
Prawo międzynarodowe 129–136, 160–166
– porozumienia **134**, 164
– umowy międzynarodowe **130–134**, 161–164
– – ratyfikowane **130–133**, 161–164
– – nieratyfikowane **130**, 161, **134**, 164
Prawo naturalne 28, 52–53, **76–77**, 106–107, **98**, 138
Prawo pozytywne 98, 138–139
Prawo Unii Europejskiej (wspólnotowe) 135–136, 164–166
Prawo zwyczajowe 37, 63–64
Prerogatywy zob. Prezydent
Prezes Rady Ministrów zob. Rada Ministrów
Prezydent 243–267, 281–303
– geneza **243**, 281–282
– kadencja **251–252**, 289–291
– – opróżnienie urzędu **251**, 289–290
– – przejściowa niemożność sprawowania urzędu **252**, 290–291
– kompetencje **257–267**, 294–303
– kontrasygnata **253–256**, 291–294
– niezależność **244**, 282–284
– odpowiedzialność **249–250**, 287–289
– pozycja ustrojowa **244–245**, 282–285
– pozycja w systemie organów państwowych **257–260**, 294–297
– prerogatywy **253**, 291–292, **255**, 293
– stanowienie prawa **266**, 301–302
– status prawny **249**, 287–288
– wybory Prezydenta zob. **Wybory**
– zadania Prezydenta **245**, 284–285

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– zastępstwo **252**, 290–291
Prezydium Sejmu zob. Parlament
Procedura ustawodawcza 224–236, 254–271
– etapy **225**, 255
– inicjatywa ustawodawcza **226**, 256–257
– ogłoszenie ustawy **233**, 266
– podpisanie ustawy **230**, 262–263
– prewencyjna kontrola konstytucyjna **231**, 263–264
– procedura przyspieszona **234**, 266–268
– rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm **227**, 257–260
– rozpatrzenie przez Sejm uchwały Senatu **229**, 261–262
– rozpatrzenie ustawy przez Senat **228**, 260–261
– szczególne procedury ustawodawcze **235–236**, 268–271
– – projekty kodeksów **236**, 270–271
– – ustawa budżetowa **235**, 268–269
– – ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej **236**, 269–270
– – ustawy dostosowawcze **236**, 271
– – zmiana konstytucji **236**, 269–270
– uzasadnienie projektu ustawy **226**, 257
– weto ustawodawcze **232**, 265
Progi wyborcze zob. Wybory

R

Rada Europejska zob. Unia Europejska
Rada Legislacyjna 284, 325
Rada Ministrów 268–293, 304–334
– dymisja **272**, 307–309
– komisje wspólne **284**, 324–325
– minister **290–293**, 331–334
– odpowiedzialność konstytucyjna **279**, 319
– odpowiedzialność polityczna **276**, 314–315
– – indywidualna **276**, 314–315, **278**, 317–318
– – solidarna **276**, 314–315
– powołanie **271**, 306–307
– pozycja ustrojowa **269**, 305–306
– Prezes Rady Ministrów **283**, 322, **288–289**, 329–331
– rząd **268**, 305
– skład **280–281**, 319–321
– stałe komitety **284**, 323–324
– stanowienie prawa **287**, 327–329, **289**, 331
– struktura **283–384**, 322–325
– tworzenie **271**, 306–307, **273**, 309–311
– wotum nieufności **276–277**, 314–317
– – konstruktywne **276**, 315–316
– wotum zaufania **275**, 313–314
– zadania **285–286**, 325–327

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– zakres działania **285**, 325–326
Radiofonia i telewizja 314–317, 355–362
– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji **314–315**, 357–359
– struktura **315**, 357
– niezależność programowa **317**, 360–362
– Publiczna Radiofonia i Telewizja **316**, 360
– Rada Mediów Narodowych **315–316**, 358–360
Ratyfikacja 131–133, 161–164, **263**, 299–300
Referendum 168–178, 197–209
– fakultatywne **173**, 201
– lokalne **178**, 207–209
– ogólnokrajowe **172**, 200–201
– – podmiot zarządzający referendum **174**, 203–204
– – przedmiot **173**, 201–203
– – tryb **175**, 204–205
– – ważność **176**, 205–206
– – w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa **173–177**, 201–207
– – wynik **176**, 205–206
– – zasady **175**, 204–205
– pojęcie **168**, 197–198
Reguły stanowienia prawa (zasady przyzwoitej legislacji)
– nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* **50**, 77–78, **233**, 266
– zakaz działania prawa wstecz **50**, 77
– zakaz podwójnego karania za ten sam czyn **50**, 80
– zasada ochrony praw nabytych **50**, 78–79
– zasada określoności prawa **50**, 79
– zasada proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji) **50**, 79
– zasada zaufania obywatela do państwa **50**, 77
Rozporządzenie 123–126, 154–157
– kontrola władzy sądowniczej **126**,157
– podstawa wydania **123**, 154–155, **124**, 155
– upoważnienie **124–125**, 155–157
– – szczegółowość podmiotowa **124**, 155
– – szczegółowość przedmiotowa **124**, 155–156
– – szczegółowość treściowa **124**, 156–157
Równość 79, 110–112, **145–147**, 175–177
Rzecznik Praw Dziecka 82, 115–116, **372**, 436
Rzecznik Praw Obywatelskich 371–378, 434–444
– geneza **371–372**, 434–436
– pozycja ustrojowa **373–375**, 436–438
– zadania/zakres działania **376–378**, 438–443

S

Samorząd terytorialny 294–308, 335–348
– geneza **295**, 337–338
– nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego **307–308**, 346–348

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– organy **299–301**, 340–342
– podział terytorialny **296–298**, 337–340
– – gmina **298**, 340
– – powiat **298**, 339–340
– – województwo **297**, 338–339
– pojęcie **294**, 335–336
– strefy działalności samorządu terytorialnego **305**, 344–345
– system finansowy **306**, 345–346
– ustrój jednostek samorządu terytorialnego **299–301**, 340–342
– zakres działania jednostek samorządu terytorialnego **302–306**, 342–346
– – zadania własne **303**, 343–344
– – zadania zlecone **303**, 344
Samorządy zawodowe zob. Związki zawodowe
Sądownictwo konstytucyjne zob. Trybunał Konstytucyjny
Sądy 324–339, 370–393
– funkcja **325**, 370–372
– nadzór **329**, 375–376
– reforma sądownictwa **329**, 375, **332**, 380–382
– sędziowie **334–336**, 384–389
– – gwarancje niezawisłości **336**, 387–389
– struktura **324**, 370, **327–332**, 373–382
– – Naczelny Sąd Administracyjny **331**, 378–379
– – organy sądów powszechnych **329**, 374–376
– – Sąd Najwyższy **332**, 379–382
– – sądy administracyjne **331**, 377–379
– – sądy dyscyplinarne **336**, 388
– – sądy powszechne **327–328**, 373–374
– – sądy szczególne **330**, 376
– – sądy wojskowe **330**, 376–377
– wymiar sprawiedliwości **325**, 370–372
– zasady działania sądów **337–339**, 389–393
zob. też Krajowa Rada Sądownictwa
Skarga konstytucyjna zob. Trybunał Konstytucyjny
Społeczeństwo obywatelskie 53–57, 81–86
Stan wojny 385, 456–458
Stany nadzwyczajne 379–387, 445–464
– geneza **379–381**, 445–449
– pojęcie **379**, 445
– typy **382–387**, 449–464
– – stan klęski żywiołowej **387**, 462–464
– – stan wojenny **384**, 452–456
– – stan wyjątkowy **386**, 458–462
– zasady konstytucyjne **382–383**, 449–452
Straż Marszałkowska 206, 233
Suwerenność 42–47, 68–74
– narodu **42–45**, 68–71
– państwa **46–47**, 71–74

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

System parlamentarny 61, 89–90, **64–65**, 92–93
– racjonalizacja systemu **63**, 91
System prezydencki 62, 90–91
System wyborczy **139**, 169–170

Ś

Środki ochrony praw i wolności zob. Ochrona praw i wolności jednostki

T

Telewizja zob. Radiofonia i telewizja
Tożsamość konstytucyjna państwa 40, 66–67
Trybunał Konstytucyjny 340–360, 395–421
– funkcje **346**, 403
– geneza **340–341**, 395–397
– kontrola norm **347–351**, 403–409
– – następcza **347**, 404, **349**, 405–406
– – prewencyjna **231**, 263–264, **348**, 404–405
– organy **345**, 401–403
– postępowanie **352**, 409–410
– pozycja ustrojowa **342**, 397–399
– rozstrzyganie sporów kompetencyjnych **358**, 417
– sędzia **344**, 401
– – wybór **343**, 399–400
– skarga konstytucyjna **354–357**, 412–416
– skład **343**, 399
– skutki prawne orzeczeń **353**, 410–412
– wzorce kontroli **350,** 406–407
– zgodności z konstytucją celów lub działań partii politycznych **359–360**, 418–419
Trybunał Stanu 361–370, 422–433
– geneza **361–362**, 422–424
– odpowiedzialność **364–367**, 426
– podmiot **364,** 426–427
– – – członków RM **366**, 429
– – – posłów i senatorów **367**, 430
– – – prezydent **366**, 428–429
– – przedmiot **365–366,** 427–430
– postępowanie **368–370**, 430–433
– skład **363**, 425–426
zob. też Odpowiedzialność konstytucyjna

U

Unia Europejska 388–406, 466–491
– akcesja Polski **394–397**, 474–477
– – procedura ratyfikacji traktatu akcesyjnego **397**, 477

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– – proces harmonizacji **396**, 476–477
– Komisja **391**, 472
– Parlament Europejski **390**, 470–471
– – a funkcjonowanie UE **399–402**, 479–485
– – deputowani **390**, 470–471, **398**, 477
– – wybory **398**, 477–479
– przestrzeganie wartości wspólnych **389**, 468–469
– – mechanizm prewencyjny **389**, 469
– – mechanizm sankcyjny **389**, 469
– – mechanizm ochrony praworządności **389**, 469–470
– Rada Europejska **390**, 470,
– Rada (Unii Europejskiej) **391**, 471
– rozstrzyganie kolizji prawa krajowego z prawem UE **405–406**, 488–491
– stałe organy **390**, 470
– stosowanie prawa UE **403–404**, 486–488
– system źródeł prawa **393**, 473–474
– władza sądownicza **392**, 472–473, **403–406**, 486–491
– – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej **392**, 472–473
– zgodność prawa UE z polską konstytucją **406**, 490–491
Uprawnienia posłów i senatorów 218, 247–248
Urzędy centralne 282, 321–322
Ustawa 114–122, 149–154
– akt normatywny **117**, 150, **122**, 155
– akt parlamentu **116**, 149–150
– miejsce w systemie prawnym **118,** 150–151
– pojęcie **115**, 149
– szczegółowość regulacji ustawowej **121**, 152–153
– wyłączność **120**, 151–152
– zakres **119**, 151

W

Wolność człowieka 78, 109–110
Wolności jednostki
– adresaci wolności **84–85**, 116–119
– horyzontalne obowiązywanie **85**, 117–119
– koncepcja istoty praw i wolności **88**, 121–122
– konstytucyjne ograniczenia wolności **86–90**, 119–124
– – ograniczenia w aspekcie formalnym **86**, 119–120
– – ograniczenia w aspekcie materialnym **86**, 120
– – stan nadzwyczajny **90**, 123–124
– ochrona wolności zob. Ochrona praw i wolności jednostki
– podmioty wolności **80**, 113
– – cudzoziemiec zob. **Cudzoziemcy**
– – człowiek **80**, 113
– – dziecko **82**, 115–116
– – obywatel zob. **Obywatel**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– – osoby prawne **83**, 116
– podstawowe zasady statusu jednostki **76–79**, 106–110
– – zasada godności człowieka zob. **Godność człowieka**
– – zasada równości zob. **Równość**
– – zasada wolności człowieka zob. **Wolność człowieka**
– system wolności **91–94**, 124–134
– – wolności ekonomiczne, socjalne, kulturalne **94**, 131–134
– – wolności osobiste **92**, 125–129
– – wolności polityczne **93**, 129–130
– zasada proporcjonalności **87**, 120–121
zob. też Prawa jednostki
Wotum nieufności 276–279, 314–319
– konstruktywne **276**, 315
Wybory 137–167, 167–196
– domicyl **141**, 171, **142**, 172
– komisarz wyborczy **160,** 186, **161**, 187, **175**, 204
– organizacja wyborów **159–167**, 183–196
– – cisza legislacyjna **159**, 184
– – głosowanie **164**, 192–193
– – kampania wyborcza **163**, 190–192
– – komisje wyborcze **161**, 186–187
– – obwody głosowania **144**, 173–174, **160**, 185
– – okręgi wyborcze **160**, 185–186
– – ustalenie wyników **165**, 193–194
– – zarządzenie wyborów **159**, 184–185
– – zgłaszanie kandydatów **162**, 188–190
– progi wyborcze **158**, 182–183
– prawo wyborcze **138**, 168–169
– system wyborczy **139**, 169–170
– uzupełnianie składu Sejmu i Senatu **167**, 195–196
– weryfikacja ważności wyborów **166**, 194–195
– – protest wyborczy **166**, 194–195
– wybory parlamentarne **137**, 167–168
– wybory Prezydenta **246–252**, 285–291
– – objęcie urzędu **248**, 287
– – organizacja wyborów **159**, 183–185, **247**, 286–287
– – – ważność wyborów **247**, 286–287
– – – zarządzenie wyborów **247**, 286
zob. też Zasady prawa wyborczego

Z

Zasada dwuizbowości zob. Parlament
Zasada dyskontynuacji zob. Parlament
Zasada niepołączalności 217, 245–247
– niepołączalność formalna **217**, 245–246
– niepołączalność materialna **217**, 246–247

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Zasady prawa wyborczego (przymiotniki wyborcze) 141–158, 171–183
– zasada bezpośredniości **148–150**, 177
– zasada proporcjonalności **154–158**, 179–183
– zasada tajności głosowania **151–153**, 178–179
– zasada powszechności **141–144**, 171–175
– zasada równości **145–147**, 175–177
– – znaczenie formalne **145**, 175
– – znaczenie materialne **146**, 175–176
Zasady przyzwoitej legislacji zob. Reguły stanowienia prawa
Zasady stanowienia prawa zob. Reguły stanowienia prawa
Zasady ustroju 40–70, 66–97
– pojęcie **40–41**, 66–68
– zasada demokratycznego państwa prawa **48–52**, 74–81
– – hierarchiczny system źródeł prawa **51**,80
– – zasada ochrony zaufania **50**, 77–78
– – zasady przyzwoitej legislacji **50**,76
– – zasady sprawiedliwości społecznej **52**, 80–81
– zasada niepodległości i suwerenności państwa **46–47**, 71–72
– zasada podziału władzy **58–66**, 86–94
– – koncepcja domniemań kompetencyjnych **60**, 88–89
– – koncepcja istoty władz **60**, 88–89
– – pojęcie **58**, 86–87
– zasada przyrodzonej godności człowieka **70**, 97
– zasada społeczeństwa obywatelskiego **53–57**, 81–86
– – Kościoły i inne związki wyznaniowe **57**, 85–86
– – samorząd terytorialny **56**, 84–85
– – środki masowego przekazu **57**, 85
– – zasada pluralizmu politycznego **54**, 82–84
– zasada społecznej gospodarki rynkowej **67–69**, 94–97
– – podstawy społecznej gospodarki rynkowej **68**, 95–97
– – pojęcie **67**, 94–95
– zasada suwerenności **42–45**, 68–71
Zgromadzenie Narodowe 190–193, 219–221
– charakter ustrojowy **191**, 220
– kompetencje **193**, 220–221
– organizacja wewnętrzna **192**, 220
Związki zawodowe 55, 84
– samorządy zawodowe **55**, 84

Ź

Źródła prawa 98–109, 137–146
– charakter dualistyczny **101–108**, 140–145
– charakter dychotomiczny **109**, 145–146
– hierarchiczna budowa zob. Hierarchiczna struktura systemu źródeł prawa
– model aktów o charakterze wewnętrznym **107**, 144–145
– powszechnie obowiązujące **101–102**, 140–141

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

– – aspekt podmiotowy **104**, 142–143
– – aspekt przedmiotowy **103**, 141–142
– wewnętrznie obowiązujące **99**, 139, **101**, 141, **105–109**, 143–146
zob. też Akty prawa; **Konstytucja**

Właścicielem kopii jest Ewa Kijak

Leszek Garlicki – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego; doktor *honoris causa* Uniwersytetu Gdańskiego; w latach 1993–2001 – sędzia Trybunału Konstytucyjnego, w okresie 2002–2012 – sędzia oraz prezes izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; wiceprezydent Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Konstytucyjnego (2010–2018); wykładowca na wielu uczelniach zagranicznych, w tym Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), New York University, Yale University, University of Chicago, Washington University in St. Louis i Hong Kong University; autor kilkuset publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, sądownictwa konstytucyjnego oraz ochrony praw człowieka.

W opracowaniu zostały przedstawione wszystkie podstawowe elementy polskiego prawa konstytucyjnego, wsparte orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i innych sądów. Autor analizuje obecny etap przemian polskiego porządku prawnego, w szczególności zmiany dotyczące władzy sądowniczej. Tłem dla tych aktualizacji jest prezentacja konstytucyjnych wymogów odnoszących się do:
- zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej,
- pozycji jednostki,
- systemu źródeł prawa,
- poszczególnych konstytucyjnych organów władzy publicznej,
- stanów nadzwyczajnych,
- konstytucyjnych aspektów integracji z Unią Europejską.

Publikacja uwzględnia lata doświadczeń Autora zgromadzonych w działalności dydaktycznej oraz w praktyce sędziowskiej.

Podręcznik jest przeznaczony nie tylko dla studentów wydziałów prawa, administracji i nauk politycznych, lecz także dla praktyków związanych zarówno z wymiarem sprawiedliwości, jak i poszczególnymi organami konstytucyjnymi Rzeczypospolitej Polskiej.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników dostępnych online
www.lexoteka.pl

9788381609609 W06P01

ZAMÓWIENIA:
INFOLINIA 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8160-960-9
9 788381 609609

CENA 75 ZŁ (W TYM 5% VAT)